

MARIA DVORACEK

# DREPT ADMINISTRATIV

Noțiuni introductive



DA

II 367.190

Editura Fundației "Chemarea" Iași  
2002



MARIA DVORACEK

# DREPT ADMINISTRATIV

Noțiuni introductive

\*



379587

B.C.U. IASI

Editura Fundației "Chemarea" IASI

2002

MARIA DVORACEK

DIRECT ADMINISTRATIVE

Notes introductory

\*



BCU IASI / CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY



PRELIMINARIU

MARIA DVORACEK

# DREPT ADMINISTRATIV

252 754

Noțiuni introductive

\* 325834



376587  
B.C.U. IASI

Editura Fundației "Chemarea" IAȘI

2002

Coperta:

**AURA DVORACEK**

Tehnoredactor:

**SILVIA PASCARIUC**

**Descrierea CIP a Bibliotecii Naționale a României**

**DVORACEK, MARIA**

**Drept administrativ / Maria Dvoracek. - Iași: Editura Fundației  
Chemarea, 2002 -**

**vol. ; 20 cm.**

**ISBN 973-9237-60-6**

**Vol. 1: Noțiuni introductive. - 2002. - p. 166 -**

**ISBN 973-9273-61-4**

.342.9

Editura Fundației „Chemarea”

Tel.: 0232-267728

---

Redactor: *Almast Dvoracek*

---

Apărut în 2002

Iași - România

Toate drepturile privind prezenta lucrare aparțin în exclusivitate  
Fundației „Chemarea” Iași.

Orice reproducere prin diferite mijloace, xerocopie, microfilm, bandă  
magnetică ș.a., se sancționează potrivit legii.

**15. MAR. 2005**

## PRELIMINARII

Dacă examinăm statul<sup>1</sup>, în accepțiunea *națiunii*, înfățișată, într-un moment istoric dat, ca o *asociație politică*, autoritatea politică exercitată – înlăuntrul și în afara acestei asociații – poate fi denumită generic autoritate de guvernământ.

Indiferent de forma statului, organismul de guvernământ își îndeplinește misiunea diriguitoare, prin trei principale categorii de acte: acte cu caracter normativ, acte administrative și acte jurisdicționale.

În majoritatea statelor contemporane, activitatea de legiferare este în mod riguros separată de celelalte două, administrativă și judecătorească. Avem în vedere un principiu clasic, al separației puterilor în stat<sup>2</sup>, interesant și atractiv, și care prinde conturul unui principiu de bază în cadrul organismului de guvernământ. Supus disecției unor cercetări complexe, principiului mai sus amintit i s-a opus, în special, după cel de-a doilea război mondial – prin aplicarea în practica guvernamentală a statelor totalitare – principiul unicității puterii

---

<sup>1</sup> *Constituția României*, art. 1, alin. 1.

<sup>2</sup> Paul Negulescu, *Tratat de drept administrativ*, vol. 1, Principii generale. București, Editura Mărvan, 1934, p. 36-40.

în stat<sup>3</sup>. Susceptibil de corective<sup>4</sup>, mai ales din punctul de vedere al activității practice, principiul separației puterilor rămâne simbolul heraldic, de timpuriu înscris pe frontispiciul statului contemporan, și care, prinde o nouă strălucire, după ce, oamenii scăpați de tirania unui autoritarism – manifestat în diverse forme – năzuiesc spre libertățile unui stat “ideal”, etichetat astfel, sub denumirea *statului de drept*<sup>5</sup>.

Puterea administrativă și cea judecătorească sunt, de asemenea, separate<sup>6</sup> în practica vieții de stat, după cum sunt separate din punct de vedere teoretic; dar, ele își dau concursul în vederea aceleiași finalități, *executarea legilor* și, din această rațiune, se apropie – evident, fără a se confunda – prin latura executivă a activității lor. Aceeași constatare s-ar impune, dacă se cercetează activitatea dispozitivă desfășurată de organele administrative, materializată prin acte normative care au aceeași finalitate cu aceea a legilor elaborate de organele legislative,

<sup>3</sup> “Două puteri suverane nu pot funcționa concomitent și alături una de alta într-un singur stat. Asta ar fi o absurditate de felul cvadraturii cercului”. K. Marx, Fr. Engels, *Opere*, vol. 6, București, Editura Politică, 1954, p. 234.

<sup>4</sup> I. Deleanu, *Separația puterilor în stat, dogmă sau realitate*. Dreptul, nr. 15, 1990, p. 15-20.

<sup>5</sup> Ș. Popescu, *Din nou spre statul de drept. Concept, trăsături definitorii și motivații*, S.D.R., nr. 4, 1992, p. 347-353.

<sup>6</sup> M. Enache, *Funcția executivă în lumina separației puterilor în stat*, Studii de Drept Românesc, nr. 3-4, 1998.

evident, cu forța juridică corespunzătoare, specifică organelor emitente.

Pornind de la aceste considerente, știința dreptului administrativ are în centrul preocupărilor “Administrația publică” – considerată, pe bună dreptate, instrumentul privilegiat al puterii politice. Aceasta a fost rațiunea care a determinat, ca, în structurarea celor trei titluri ale acestor “Noțiuni introductive”, primul titlu să fie destinat puterii politice și administrației publice contemporane.



# TITLUL I

## CONSIDERAȚII GENERALE PRIVIND PUTEREA POLITICĂ ȘI ADMINISTRAȚIA PUBLICĂ CONTEMPORANĂ – INSTRUMENT PRIVILEGIAT AL PUTERII POLITICE

### Capitolul I. Privire generală asupra puterii politice

#### § 1. Argument

Cercetarea trăsăturilor fundamentale ale regimurilor administrației publice contemporane nu poate fi întreprinsă fără relevarea acelei puteri de comandă din cadrul organizării sociale, respectiv, fără relevarea – atât cât studiul obiectului propus ne permite – a unor elemente privitoare la *puterea politică*.

Alături de alte fenomene de autoritate, puterea politică<sup>7</sup> prezintă particularități complexe, fiind intim legată de societatea dată. Din ea izvorăsc instituțiile publice și normele juridice, rolul său fiind fundamental în raport cu acestea. În acest context, statul fiind acea instituție care asigură permanența puterii politice în fața capriciilor, ciudățeniilor, titularilor săi

---

<sup>7</sup> G. M. Djuvara, *Teoria generală a dreptului. Drept rațional, Izvoare și Drept pozitiv*, București, Editura ALL, 1997.

succesivi. Statul, fenomen complex și pentru foarte mulți misterios – pe care îl definim sau îi concepem înțelegerea prin mai multe accepțiuni – servește într-un sens – drept cadrul de manifestare a instituțiilor politice și juridice. Acestea presupun, în mod necesar, raporturi între guvernanți și guvernați și, în consecință, o regulă fundamentală care să prezideze aceste raporturi.

Această regulă constituie obiectul unei legi fundamentale – *Constituția* – care consacră autoritățile publice centrale și locale, le determină atribuțiile, le reglează modalitățile de existență și de colaborare, fixează drepturile și îndatoririle cetățenești etc. Cercetarea textelor legii fundamentale este insuficientă dacă nu se examinează în profunzime și titlul în virtutea căruia guvernanții exercită puterea. Acest titlu, în lumea de la sfârșitul secolului XX, a fost dominat de ideologia democratică<sup>8</sup>, ideologie invocată inițial de toate statele moderne (chiar dacă unele din ele nu au fost consecvente în aplicarea ei, anihilând-o, în fapt, prin măsuri arbitrare care au atins apogeu în statele totalitare, conturate înainte și după al doilea război mondial). Acest titlu reprezintă consimțământul *guvernanților*,

<sup>8</sup> I. Deleanu, *Democrația și dinamica puterii*, Cluj-Napoca, Editura Dacia, 1985, p. 22-26.

BCU "M. EMINESCU" IASI

atestat prin alegerea reprezentanților lor<sup>9</sup>. Din momentul fundamentării "în drept", titlul de *gouvernant* urmează a fi repartizat în vederea exercitării puterii, în funcție de dinamica și competiția partidelor politice (în anumite momente istorice, în funcție de presiunea exercitată de un singur partid politic sau de un autocrat), sprijinite de mass-media și de grupele de presiune.

## § 2. Fenomene de autoritate

Fenomenele de autoritate s-au remarcat în toate colectivitățile. Acestea implică o dublă relație: de comandă și de supunere și, în consecință, o diferențiere între cei care comandă și cei care se supun. Această relație cât și diferențierea pot fi mai mult sau mai puțin mascate, după natura comunității luată în considerare, în funcție de epoca cercetată, în funcție de anumite circumstanțe etc. Este evident faptul că, autoritatea cea mai aparentă este cea susținută de o unitate militară sau o administrație publică, în comparație cu cea a unei echipe sportive, sau a unei campanii artistice. Indiferent de gradul acestei aparente, în practica vieții sociale și politice, autoritatea se exercită uneori fără manifestări vizibile iar supunerea este deseori liber consimțită.

---

<sup>9</sup> I. Zlătescu, *Rolul Parlamentului în sistemul conducerii statului*, Dreptul, nr. 8, 1992, p. 3-11.



Indiferent de însemnătatea grupului<sup>10</sup> în cadrul căruia este constatat fenomenul de autoritate, acesta determină, după caz, un sentiment de încredere sau o stare de constrângere ori, în mod frecvent, ambele. Încrederea biruie în principiu, în cadrul echipei, profesiei etc. Constrângerea predomină în multe alte situații, fie că se exercită în mod efectiv pentru a sancționa unele slăbiciuni sau abateri disciplinare, fie pentru a sancționa delikte sau infracțiuni – de la cel mai coborât, până la cel mai înalt grad de pericol social. Așa cum a fost concepută, constrângerea este suficientă pentru a menține gruparea respectivă în cadrul unei subordonări acceptate sau forțate, sau, de cele mai multe ori, în același timp, în cadrul unei subordonări și acceptată și forțată<sup>11</sup>.

Între celelalte fenomene de autoritate, puterea politică este fenomenul cel mai complex.

---

<sup>10</sup> G. Burdeau, *Traité de science politique*, t. I-er Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1966, p. 403-406; consideră "puterea" o forță născută din conștiința socială capabilă să conducă grupul social și să comande, scopul fiind un ideal (nu imposibil de realizat dacă ne imaginăm democrația directă realizată în Agora), și anume comunitatea de idealuri, convingeri, aspirații.

<sup>11</sup> A. Hauriau, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, Paris, 1973, p. 25-28, referindu-se la autoritate și libertate, pune în discuție determinarea autonomiei indivizilor față de domeniile puterii, precum și relația tensională care există între individ și putere.

### § 3. Puterea politică – noțiune. Caracteristici. Instituționalizare

1. *Noțiune.* Noțiunea de putere politică poate fi înțeleasă în mai multe accepțiuni, toate convergente către aceeași finalitate: fenomenul de autoritate.

În sens etimologic, se are în vedere puterea exercitată în polis (statul cetate); în accepțiunea contemporană, ea reprezintă, de asemenea, puterea exercitată în cadrul statului, cu unele precizări care, în mod evident, se impun pentru a o contura.

Astfel, puterea politică poate fi definită ca fiind acea putere de impulsione, de decizie și de coordonare care aparține aparatului conducător al țării, în principiu, aparatului de stat, în sens larg, guvernanților. Acest fapt le permite să determine și să conducă ansamblul politicii naționale cu tot ceea ce ea implică în ordinea internă și internațională.

În același timp nu poate fi omis faptul că, în practica vieții sociale și de stat puterea politică este exercitată în cadrul celor mai largi dimensiuni sociale, de către organele executive, ele fiind acelea care sunt investite într-un mod aproape exclusiv, să asigure îndeplinirea politicii naționale, să “asigure realizarea politicii interne și externe a țării” (art. 101 din Constituție) și să exercite conducerea generală a administrației publice.

Conducătorii acestor organe sunt considerați ca fiind — în fapt — adevărații guvernanți; organele deliberative având, mai mult, aparența unor organe de control.

În prezent, asistăm la o expansiune fără precedent a activității executive. Conceptul privitor la “statutul distribuitor de servicii” este astăzi aproape universal recunoscut. Guvernele și-au asumat responsabilitatea de a dirija și utiliza resursele umane, naturale, tehnologice în vederea creării condițiilor proprii de favorizare a dezvoltării economice și sociale.

În același timp, și exigențele cetățenilor față de guvernele lor devin din ce în ce mai insistente, cu atât mai mult în țările care și-au dobândit independența, unde, cetățenii văd în guvern instituția cea mai indicată a le satisface nevoile urgente, instituția destinată a inventa noi forme de administrație publică care să fie capabilă a înlătura neajunsurile vieții cotidiene.

Referirile privitoare la noțiunea de putere politică contemporană ne determină precizarea conform căreia în regimurile socialiste trecute sau prezente, în fapt, puterea politică aparținea într-o mai largă măsură forurilor conducătoare ale partidului comunist, decât aparatului de conducere statală, aflat într-o riguroasă subordonare față de acesta.

2. *Particularitățile puterii politice*: Între puterea politică și alte fenomene de autoritate nu există diferențieri fundamentale; așa încât, trăsăturile specifice le sunt comune. Puterea politică implică, de asemenea, o dublă relație: de comandă și de subordonare în cadrul căreia distingem grupul minoritar, chiar foarte minoritar, al guvernanților care comandă și grupul mării majorități, subordonate, al guvernaților. Guvernanții fac apel la votul de încredere acordat de guvernați, fapt care le conferă și dreptul de a utiliza mijloacele de constrângere în cazul în care folosirea acestora s-ar impune.

Resortul esențial al puterii politice îl reprezintă constrângerea, alături de care elementele psihologice trebuie luate în mod special, în considerare. Datând din timpuri imemorabile, în societățile primitive<sup>12</sup> semnalate în epoca străveche, evoluând în forme specifice în epocile următoare<sup>13</sup>, originea magică a puterii a avut, în viața socială, o însemnătate mai mare decât cea materială. În societățile contemporane, guvernanții reușesc să-i conducă pe cei pe care îi guvernează prin simplul fapt, că ei sunt convinși că trebuie să procedeze

---

<sup>12</sup> G. Burdeau, *Traité de science...*, p. 120-125, 447 – face referire la prezența fenomenului politic chiar în grupurile primitive – presiunea anonimă a acestuia asupra membrilor grupului, fiind învăluită de conformismul gentilico-tribal.

<sup>13</sup> N. Popa, *Teoria generală a dreptului*, Universitatea București, 1992, p. 58-59 (puncte de vedere privind apariția puterii politice).



astfel, că trebuie să conducă, iar guvernații că trebuie să fie conduși. Cu alte cuvinte, forța tradiției, credința în legitimitatea guvernanților, sentimentul imposibilității sau al inutilității răsturnării ordinii stabilite, constituie particularități specifice puterii politice. Raportate la forța de coerciție, elementele psihologice nu au însemnătatea primatului, întrucât, în cadrul puterii politice, coerciția efectivă sau potențială se impune cu necesitate în primul plan. Totuși, chiar dacă elementele psihologice nu apar în primul plan, ele rămân în umbră și în așteptare. Raportate la condițiile materiale, esențiale pentru temelia unei puteri politice sau alta, elementele psihologice, doar aparent nu par a se impune, în mod imperativ, pentru fundamentarea puterii politice, dar ele îi servesc întotdeauna pentru a o menține.

Puterea politică are o vocație globală. Guvernanții dispun în principiu, de o autoritate extinsă asupra tuturor membrilor comunității care se exercită asupra tuturor obiectivelor posibile: de la economie la problemele sociale, de la învățământ la sănătate și protecția mediului ambiant, de la muncă la prețuri, de la urbanism la drepturi și libertăți, familie etc. Nici un sector al activității umane nu poate scăpa acestei autorități, întrucât puterea politică nu are limite decât cele acceptate de a și le fixa ea însăși. Aceasta este o caracteristică ce o diferențiază de

celelalte fenomene de autoritate, care se exercită asupra unor grupuri restrânse și aproape totdeauna dependente, având un caracter limitat și parțial.

3. *Corpul social și presiunile exercitate asupra puterii politice.* Corpul social este alcătuit din clase<sup>14</sup> și categorii diverse ale căror orientări politice nu sunt întotdeauna și în toate situațiile, în concordanță cu apartenența socială. Corpul social poate exercita presiuni – directe, globale, politice, difuze, episodice etc. – asupra guvernanților și organelor prin care se exercită puterea, după cum și aceștia din urmă își exercită acțiunea – în diverse forme – asupra societății.

Populația fiecărei țări, din lumea contemporană cât și din societățile anterioare, unită prin caracteristici și sentimente comune, este totuși divizată în clase și categorii sociale ale căror interese și mentalități pot fi foarte diferite, cu atât mai diferite dacă se are în vedere și repartizarea geografică a locuitorilor cu propriile lor tradiții și orientări.

4. *Clase și categorii sociale.* Cercetarea lor a constituit obiectul unor ample lucrări prin care autori de prestigiu și-au

---

<sup>14</sup> L. P. Zăpârțan, *Repere în știința politicii*, Iași, Editura Fundației Chemarea, 1992, p. 21-50.



expus punctele de vedere convergente sau divergente. Or, acest subiect nu poate fi tratat în câteva paragrafe care au drept scop să le prezinte doar complexitatea, ci urmărind doar, câteva probleme pe care subiectul, în sine, le ridică.

În privința *claselor sociale*<sup>15</sup> se pune problema apartenenței acestor clase. Această apartenență este legată de elemente diverse, cum sunt: situația economică, condiția profesională, antecedente (familiale, tradiționale), educație, mod de viață (obiceiuri, maniere, gusturi). Cele mai importante dintre acestea – pentru profilarea clasei – par a fi primele din ordinea enumerării, dar nu singurele. Am fi în eroare dacă am privilegia numai unele dintre ele – după cum suntem tentați să procedăm acordând exclusivitatea elementelor economice – întrucât mentalitățile și elementele psihologice trebuie coroborate cu primele, ele având un rol care nu poate fi neglijat.

O altă problemă se referă la determinarea claselor sociale în sensul frecventelor discuții privind clasificarea lor în: clasa muncitoare, țărâni, clasele mijlocii, clasa burgheză. Granițele dintre unele din ele sunt destul de nesigure, membrii lor putând figura în cel puțin două din clasele astfel clasificate. În realitate, se are în vedere o clasificare destul de sumară, – în mare

---

<sup>15</sup> G. Gurvitsch, *Etudes sur les classes sociales*, Paris, Ed. Gonthier, 1966, p. 89-90.

măsură, moștenire a trecutului – și care va trebui revăzută, actualizată, desăvârșită. Dar, aceste dificultăți nu pot conduce către negarea existenței claselor sociale, negarea sentimentului existenței acestor clase sociale diferite sau negarea sentimentului de apartenență la o anumită clasă socială și al unei solidarități – mai mult sau mai puțin pronunțată – cu ceilalți membri ai săi.

Clasele sociale nu au un statut rigid. Problema care se pune în discuție se raportează la evoluția acestora și la circulația membrilor lor. Modul de viață al colectivității respective în ansamblul său, se transformă, colectivitățile tinzând într-o oarecare măsură, a se apropia unele de altele sau a se confunda. Membrii lor, în mod individual, trec dintr-o clasă în alta în funcție de activitatea lor personală sau de evoluția economiei – care prin dezvoltarea continuă a unor sectoare poate antrena o creștere sensibilă a unei anumite clase.

Cu privire la categoriile sociale se observă faptul că există în interiorul sau la limita dintre clasele sociale numeroase categorii sociale care nu au trăsături specifice apartenenței la o anumită clasă socială, dar corespund unui factor unic de determinare tipică a apartenenței la o anumită categorie (cum sunt cele legate de natura activității sau de statutul socio-profesional). Astfel, în sânul claselor mijlocii distingem

funcționari de conducere și funcționari de execuție, meșteșugari, întreprinzători mici și mijlocii, liber-profesioniști; în rândul țărănimii: viticultori, apicultori, cerealieri etc.; în rândul clasei muncitoare: muncitori calificați, necalificați, muncitori specializați etc. Aceste categorii mai bine delimitate și mai omogene sunt în mod frecvent destul de bine structurate ca urmare a organizării lor în asociații conduse de diverse camere patronale – constituite pe ramuri profesionale – camere comerciale, centrale sindicale, asociații corporatiste etc. O altă categorie reunește persoane care deși aparțin unor clase sociale diferite se află într-o situație asemănătoare, datorită existenței unui factor comun: vârsta (tineri și bătrâni), situația familială (ce se înțelege printr-o familie numeroasă), starea sănătății (handicapații), schimbarea domiciliului (imigranții) etc. Aceste categorii sunt foarte disparate, cu o specificitate și solidaritate foarte variabilă, unele fiind bine organizate, altele neorganizate – existența lor constituind doar o preocupare pentru puterile publice în perioada electorală.

5. *Diferențieri regionale.* Pentru a aprecia realitatea socială, trebuie luate în considerare diferențierile regionale. În mod frecvent, aceste diferențieri existente într-o țară, prezintă anumite trăsături specifice determinate de considerații diverse:

economie, demografie (orientarea agricolă sau industrială a unei regiuni), tradiții și mentalități, practici religioase (diferențiate după regiuni) etc. De asemenea, se constată în unele țări, puternice curente în favoarea unei autentice descentralizări regionale care să permită populației interesate să-și exprime liber personalitatea și să rezolve partea cea mai importantă din problemele care îi sunt proprii.

Prezentarea acestor aspecte privitoare la diferențierile sociale, categoriale și regionale urmărește să sublinieze faptul că în fiecare stat sub *aparența unei mase uniforme a cetățenilor, guvernați există un veritabil mozaic social*, mai mult sau mai puțin omogen, încheiat însă prin sentimentul comun al unității naționale.

6. *Acțiunea corpului social asupra guvernanților.* — Această acțiune este diversă și exercitată prin variate modalități de presiune<sup>16</sup> concertate. Încercarea de sistematizare<sup>17</sup> conduce către o clasificare a acestor presiuni în: presiunile electorale, diversele presiuni difuze și presiunile categoriale.

---

<sup>16</sup> P. Pactet, *Institutions politiques, Droit constitutionnel*, 5 e éd., Masson, 1984, p. 130-134 (referire la mass-media și grupurile de presiune).

<sup>17</sup> G. Deaconu, *Necesitatea unei legi a lobby-ului în România*, Dreptul nr. 2/2001, p. 58-64.



A. *Presiunile electorale* au rolul cel mai însemnat – din întreaga acțiune a grupului social – asupra guvernanților, întrucât dau posibilitatea întregului corp social de a orienta într-un mod decisiv exercitarea puterii politice și conduita politicii naționale. Aceste presiuni directe, politice, globale<sup>18</sup>, periodice se manifestă numai în țările democratice. Cetățenii își fac cunoscută voința pronunțându-se pentru candidații unui partid sau a unei coaliții, însărcinându-i – dacă vor fi aleși – să-i reprezinte pentru o durată determinată (directe). Alegerea corpului elector urmărește desemnarea celor care vor exercita puterea (politică). Mandatul încredințat guvernanților le permite să decidă fără rezerve asupra politicii naționale sub multiplele ei aspecte (globale). Alegerile au loc în intervale de timp mai mult sau mai puțin îndepărtate (periodice). Cu toate acestea se poate observa că această cale electorală – cea mai corespunzătoare pentru desemnarea guvernanților – poate fi umbrită prin efectul unor modalități de scrutin, fie prin proasta informare a opiniei publice sau prin presiunile exercitate asupra sa. La toate acestea se mai poate adăuga faptul că între două legislaturi (consultări ale alegătorilor) voința acestora să fie încălcată chiar de proprii lor reprezentanți.

---

<sup>18</sup> P. Huet, *Le contrôle des sondages d'opinion en matière électorale, dans études et documents* (Conseil d'État. 1979-1980), Nr. 37, p. 105-111.



B. *Presiunile difuze* sunt exercitate de către corpul social în modalități mai discrete și mai constante comparativ cu cele electorale, în funcție de ponderea mentalităților și a moravurilor. Mentalitățile sunt înțelese în accepțiunea habitudinilor intelectuale și a modalităților de percepere și gândire a grupurilor sociale. Ele comandă moravurilor și acționează asupra comportamentelor sociale și conștiinței colective. Aceasta este rațiunea conform căreia moravurile, în general, sunt comune unor largi fracțiuni din corpul social. În consecință, guvernanții sunt obligați să țină seama de mentalități și de moravuri, dacă vor să respecte mediul de viață, de gândire și simțire a mandanților lor și dacă sunt *interesați în a le respecta*, dacă nu vor să construiască pe nisip edificiile politice și vor să dea normelor adoptate o bază temeinică. Presiunea mentalităților și a moravurilor se exercită – prin intermediul puterii politice și asupra dreptului. Evoluția moravurilor îi obligă, pe guvernanți să adopte măsurile dorite (reclamate, cerute) de opinia publică, sau chiar de o parte a acesteia, aflată în minoritate, dar care, poate exercita presiuni în probleme esențiale cum pot fi cele de ordin ecologic (tragerea la răspundere a celor care au acceptat importul și depozitarea substanțelor radioactive), demografic (interzicerea sau liberalizarea avortului) etc. Deși guvernanții pot anticipa

evoluția moravurilor, totuși în majoritatea situațiilor preferă să aștepte evoluția unor evenimente, fapt care determină o oarecare întârziere și un decalaj între noile relații sociale și reglementarea lor juridică. De asemenea, nu pot fi neglijate presiunile negative, cum pot fi cazurile în care moravurile bine statornicite se opun unor inovații considerate premature sau unor reforme prea îndrăznețe.

C. *Presiunile categoriale*, numeroase și diverse, se exercită uneori în mod *oficial* prin intermediul unor organisme bine structurate (centrale sindicale, asociații de apărare, camere patronale etc.), alteori în mod *oficios*, prin intermediul diverselor grupuri de presiune. Câteodată însăși guvernanții dorind să-și atragă favorurile electorale ale unei categorii sociale determinate, o încurajează în exercitarea anumitor presiuni în vederea unor revendicări, pe care au fost în prealabil decizi a le satisface, cel puțin parțial. În toate situațiile, în cazul diferendelor privitoare la revendicările categoriale, guvernanții își permit să exercite un arbitraj și să favorizeze categoriile sociale din care își recrutează partizanii.

7. *Influența puterii politice a guvernanților asupra societății*<sup>19</sup> se manifestă fie prin acțiuni care au drept scop menținerea ei în cadrul unui statu-quo, fie – de cele mai multe ori – pentru a o transforma. Aceste acțiuni de transformare pot fi îndeplinite în modalități diferite: ele pot fi *realizate lent și progresiv*, prin ameliorări succesive și sectoriale, canalizând și orientând – în măsura posibilului – evoluția naturală a corpului social, sau pot fi *realizate prin modalități radicale*, în vederea unei schimbări rapide și complete. Indiferent de rezultate (chiar dacă nu sunt cele sperate sau așteptate), între puterea politică și societate există o strânsă interdependență.

8. *Instituționalizarea puterii politice*<sup>20</sup>. Cercetările istorice care au proiectat lumină asupra celei mai îndepărtate forme de manifestare a puterii politice – au scos în evidență faptul că încă din cele mai vechi timpuri, aceasta a constituit un atribut al persoanei conducătorilor – șefii religioși, grupele de vârstă, șefii militari –, în fapt, o personalizare a puterii politice. Această personalizare este cu atât mai evidentă atunci când din colectivul inițial se desprinde o unică personalitate

<sup>19</sup> P. Weil, *Le droit administratif*, Paris, P.U.F., 13-e éd., 1989, p. 6-8.

<sup>20</sup> M. Duverger, *Institutions politiques et droit constitutionnel*, Paris, P.U.F., 1960, p. 18-22.

conducătoare, a cărei vocație charismatică este afirmată sau determinată de circumstanțe. Într-un asemenea sistem nu există nici o legitimitate și nici un aparat care să supraviețuiască cedării sau succesiunii funcțiilor de șef politic. După o evoluție discontinuă a acestei puteri politice, în care au fost antrenați o sumedenie de factori aleatori, s-a ajuns la asigurarea succesiunii conducătorului.

Puterea politică instituționalizată se disociază de persoana guvernanților, pentru a se raporta la o entitate care îi servește drept suport. Această entitate este entitatea statală, conturată într-o anumită etapă a dezvoltării sociale. Diferența față de sistemul anterior este evidentă, întrucât, în viitor, guvernanții nu vor mai dispune decât de competențele determinate de funcția lor. Departe de a fi stăpâni ai puterii lor, ei nu sunt decât depozitarii provizorii ai acesteia, agenți destinați a exercita competențele încredințate lor. În realitate, există o legitimitate în afara lor, care îi depășește, un aparat care le va supraviețui. Această putere politică instituționalizată se desfășoară într-un cadru etatic care domină lumea contemporană.

## Capitolul II. Administrația publică contemporană – instrument privilegiat al puterii politice

### § 1. Administrația publică și dezvoltarea economică-socială contemporană

În acest cadru etatic activitatea guvernanților este orientată – în principal – către domeniul dispozitiv-executiv, iar organele cu cele mai largi rezonanțe sociale care o înfăptuiesc, sunt organele administrative<sup>21</sup>, organele administrației publice, ale căror origini se pierd în adâncurile istoriei. Încă din momentul desprinderii oamenilor din formele de asociații primitive, aceștia și-au creat un regim de organizare administrativă. Acest regim a fost, cu timpul, din ce în ce mai bine conturat în primele societăți statale (desăvârșit în cele ulterioare), societăți care fortamente nu au avut decât unele din complexe atribute ale statelor moderne.

9. În mod firesc s-ar pune întrebarea: Care sunt elementele noi care apar în prim-planul administrației publice contemporane? Evident, răspunsul nu este simplu și nu ar epuiza toate aspectele “noutăților” contemporane; dar, în limita

<sup>21</sup> A. Marcuse, *Scrieri filosofice (Spre administrarea totală)*, Ed. P., București, 1977, p. 334-350.



cercetărilor<sup>22</sup> privitoare la administrația actuală a diferitelor state ale lumii, se pot afirma următoarele: a) revoluția informaticii a determinat o reorganizare a administrației statelor, indiferent de sistemul social-politic adoptat; b) sarcinile administrației contemporane au crescut enorm în varietate și complexitate; c) metodologia sa se află, sau a trecut, din stadiul tatonărilor în cel al disciplinei ordonate, sprijinită pe un ansamblu de cunoștințe și de experiențe în continuă dezvoltare<sup>23</sup>.

În epoca contemporană administrația publică se află într-un nou stadiu de orientare; situația este firească dacă ținem seama de transformările survenite în existența și structura aparatului de stat modern. Statul – indiferent de forma sau tipul său – a încetat de a mai fi, în prezent, un simplu garant al unui *statu quo*<sup>24</sup>. El este – sau încearcă a fi factorul motor al dezvoltării economice și sociale, și, în acest rol de promotor și animator principal al dezvoltării economiei naționale, de el

<sup>22</sup> M. T. Oroveanu, *Tripla accepțiune de administrație: activitate, structură, instituție*. Studii de Drept Românesc, nr. 1-2/1998, p. 83-95.

<sup>23</sup> R. Drago, *Science administrative* (Les cours de droit), Paris, 1973, la p. 13 și următ., se fac referiri la "Științele organizării" (din S.U.A.), care alcătuiesc o parte considerabilă a științei administrației. În acest sens, s-au elaborat reguli a căror utilizare a fost încercată în administrație. În Statele Unite și în Anglia, precum și în majoritatea statelor europene s-au creat servicii denumite de Organizare și Metode ("O.M.").

<sup>24</sup> J. Rivero, *Droit public et droit privé, conquête ou statu-quo*, Paris, 1947, p. 17-20.

depinde ca oamenii să culeagă sau nu, beneficiile progresului economic și social; de el depinde posibilitatea de a putea conjuga supremația legii cu drepturile omului.

În aceste condiții administrația publică contemporană se distinge prin *dinamismul și universalitatea* sa. Bineînțeles că funcțiile asumate de state variază în raport cu stadiul dezvoltării economico-sociale a acestora, cu regimurile politice statornicite în cadrul lor, cu tradițiile naționale ale acestora. Evident este faptul că, în statele din tipologia statelor socialiste tot efortul va fi dirijat și se va concentra în domeniul de stat și cooperatist. În majoritatea statelor contemporane capitaliste, domină marea proprietatea privată (națională sau internațională), în unele din ele existând o concentrare și o centralizare fără precedent a acesteia și în care principalii titulari ai dreptului de proprietate pot hotărî destinele oamenilor, a naționalităților, grupărilor etnice etc. de pretutindeni pe tera sau dincolo de ea, unde acest drept este abilitat a se manifesta. În aceste state activitatea executivă este foarte extinsă, ele înregistrând o mare expansiune a serviciilor publice. Guvernele acestor state au inițiat măsuri privind reglementarea, coordonarea și chiar finanțarea<sup>25</sup> unor

---

<sup>25</sup> A. Mestre, *Les techniques des descentralisation financière et administrative dans la gestion des services publics*. Société de législation comparée (6-ème: rencontre juridique franco-roumaine, Bucharest, 25-30, V. 1980).

forme adecvate de organizare, creând noi servicii ale administrației publice în diversele sectoare preluate de stat și unde capitalul privat nu mai putea pătrunde.

De asemenea, un număr de state, și în mod particular cele care au dobândit autonomia sau independența, precum și cele care s-au desprins de vechile regimuri totalitare se află confruntate cu probleme grave privitoare la dezorganizarea socială, depresiunea economică, confuzia administrativă. Trecerea de la un sistem economic și politic la altul, trecerea la independență și autonomie este, de cele mai multe ori, un proces violent, astfel încât, îndepărtarea vechilor guvernanți, îndepărtarea personalului puterii coloniale, reprezintă pentru noul stat obligația de a înlocui elementele cheie dintr-o administrație care trebuie reorganizată în totalitatea sa. Chiar după cucerirea independenței, noul stat poate cunoaște perioade de instabilitate politică și administrativă în cursul cărora și guvernele se schimbă frecvent. Reforma administrativă solicită în aceste situații o atenție continuă, multă subtilitate și asumarea unor responsabilități, cu atât mai mult în acele state în care comunicarea între membrii comunității este nesatisfăcătoare, dat fiind absența unei limbi comune vorbite sau scrise, corespunzătoare unei comunități naționale care nu a avut încă răgazul necesar pentru a se constitui.

Față de această creștere în varietate, număr și complexitate a sarcinilor pe care trebuie să și le asume statul contemporan, administrația se află într-o relativă rămânere în urmă. Există un oarecare dezechilibru între aspirații și realizarea lor, între nevoi și capacitatea aparatului administrativ de a le satisface, dezechilibru care ar putea constitui unul din principalele obstacole ale dezvoltării naționale. Or, pentru a face față unei asemenea stări de lucruri, statul contemporan trebui să dobândească aptitudinea administrativă de a-și executa programele economice și sociale. În fapt, organele administrației publice în frunte cu guvernele respective sunt abilitate a elabora programele economice și sociale precum și strategia executării lor. Utilizarea eficientă a resurselor naționale depinde, din ce în ce mai mult, de adoptarea unor programe economice și sociale judicioase, a căror succese în realizarea practică depind, la rândul lor, de o administrație eficientă.

## **§ 2. Rolul partidelor. Complexitatea puterii executive.**

### **Succesele tehnocrației în administrația publică**

Administrația contemporană – în accepțiunea de instrument privilegiat al puterii politice – a devenit un *mecanism* foarte complicat și diversificat (în toate statele,



implicit în statele capitaliste și liberale), *obligat*, pe de o parte, a rezolva o multitudine de probleme privitoare la executarea concretă a legilor, iar, pe de altă parte, *obligat a pregăti* pentru guvernanți, numeroase și detaliate reglementări care ating uneori o adevărată inflație normativă.

10. *Rolul partidelor.* Timp îndelungat puterea politică a reprezentat o problemă legată de personalitatea individului (personalizarea puterii) care a avut un rol hotărâtor în guvernare. Cu timpul acesta nu și-a mai putut asuma acest rol decât sprijinit de partide politice care condiționează și comandă cucerirea și exercitarea puterii politice. Or, importanța primordială a partidelor politice, reprezintă unul din fenomenele marcante ale secolului XX.

În regimurile pluraliste cucerirea puterii este tributară competenței în luptă a partidelor, arbitrată de popor cu prilejul alegerilor, iar în regimurile socialiste, tributară luptei de influență, a diferitelor curente existente în interiorul partidului unic. Documentele istorice precum și practica vieții politice a zilelor noastre certifică existența unor partide a căror principală justificare este susținerea personalităților care le-au întemeiat și care se mențin în prim plan. De asemenea, toate partidele, în mod necesar, au liderii lor. Majoritatea acestor partide se



prezintă sub forma unor organizații structurate, ierarhizate, sprijinite de aderenți și militanți, cu obiective și programe pe care organele de conducere le fundamentează și difuzează pentru ca electorii să-și dea verdictul.

Din momentul instalării la pârghiile de comandă ale statului și având la dispoziție organele executive, conducătorii partidului victorios în alegeri, nu-și pot promova politica și nu pot spera să-și realizeze programul dacă nu sunt susținuți de membrii propriului partid și de eventualii săi aliați din cadrul organelor deliberative ale statului (sau din unele compartimente ale partidului unic), pe plan central sau în administrația locală. În caz contrar ele nu se vor putea menține la putere.

11. *Complexitatea puterii executive.* Deși este cunoscut faptul că guvernarea reprezintă un proces complex, totuși în cursul ultimelor decenii dificultățile guvernării au crescut în mod spectaculos. Revoluția științifică-tehnică, cuceriri cosmonautice, cursa aberantă a înarmărilor urmată de o dezarmare a cărei consecințe a schimbat destinele milioanei de oameni, eșecul unor regimuri totalitare (care intitulate socialiste sau comuniste au fost departe de a reuși experimentul practic, atât de generos exprimat în doctrină), precum și succesele unor state socialiste (China) au avut repercusiuni

asupra vieții politice, economice și sociale din toate țările, implicit în cele mai dezvoltate ale lumii contemporane și cu vechi tradiții democratice. Or, aceste dificultăți determină amploarea și diversitatea sarcinilor care trebuie să și le asume guvernării. Această realitate este remarcată în toate regimurile. În regimurile pluraliste, unde economia deși se află în marea ei majoritate în domeniul privat, puterea de stat intervine din ce în ce mai mult în sectoarele cele mai diverse. În fostele regimuri socialiste precum și în cele prezente, statul coordonează viața economică-socială a țărilor respective. Acest fapt determină organizarea unui enorm aparat administrativ. Indiferent de regimurile politice statornicite în țările respective, puterea de stat trebuie să vegheze și asupra conduitei din relațiile externe care devin din ce în ce mai complexe iar interdependența dintre diferitele țări și organisme internaționale (din ce în ce mai numeroase), foarte riguroasă. În aceste situații se constată (și se poate înțelege) dezvoltarea pretutindeni a aparatului birocratic care, în condițiile progresului tehnologic permite guvernanților să stăpânească în cea mai largă măsură, mijloacele de transmisiune și comunicare, să transmită dispozițiile în condiții de mare rapiditate, să-și facă cunoscută poziția în fața populației și să exercite asupra acesteia influența sau presiunea.

## 12. Succesele tehnocrației în administrația publică.

Complexitatea deciziilor guvernamentale și administrative, creșterea rolului unei birocratii omniprezente au determinat constituirea unor tehn-structuri, în cadrul celor mai înalte și mai specializate sfere<sup>26</sup>. Adoptarea unor decizii guvernamentale și administrative judicioase, care să corespundă cât mai complex relațiilor sociale care le solicită, determină exigențe privind: aprofundarea studiilor preliminare, examinarea indicilor financiari<sup>27</sup>, consultarea organismelor de avizare, coordonarea diferitelor servicii administrative, toate, în mod proporțional concertate în proiectele actelor decizionale etc. Cu acest prilej se poate remarcă, în mod obișnuit, o distribuie a sarcinilor între personalul politic – preocupat a da orientarea, a impulsiona – și înalții funcționari administrativi însărcinați cu pregătirea iar ulterior cu executarea actului decizional. Cu toate acestea, procedura greoaie, poate determina: o încetinire (scurgerea mai multor luni între impulsul inițial și decizia finală), inflexibilitatea sau frânarea voinței inițiale a oamenilor politici (sub pretextul sau acoperirea exigențelor tehnice) și o

---

<sup>26</sup> D. Oprean, *Organizarea datelor și prelucrarea fișierelor în limbaje de nivelul trei*, Rev. de Finanțe, Credit, Contabilitate, nr. 8, p. 46-52, București, 1992.

<sup>27</sup> I. Opreș, A. Buiga, *Analiza ratei rentabilității fondurilor avansate*, Rev. Română de Statistică nr. 4-5/1992, p. 51, 56.

quasi-imposibilitate de a pune în aplicare decizia atunci când ea nu le este convenabilă, după cum executarea deciziei, de către organele administrative să fie tributară unei oarecare forțe de inerție.

În situațiile în care tehnno-structurile urmează în mod fidel – după cum sunt și obligate – instrucțiunile primite, ele participă, colaborează la elaborarea unor decizii eficiente, cu atât mai mult când acestea țin de domeniul strict tehnic al activității lor. Pericolul apare, atunci când tehnno-structurile devin complexe autonome a căror lucrări se desfășoară în secret și asupra cărora puterea are o relativă influență (în cazul în care personalul acestui aparat administrativ tehnno-structurat este protejat prin statutul său). În aceste situații se poate constata faptul că personalizarea puterii este însoțită de un anonimat al tehnno-structurilor, al căror control constituie – în societatea contemporană – una din problemele cele mai importante. În cadrul acestor tehnno-structuri funcționează – la cele mai înalte trepte – tehnocrații, specialiști fie într-un domeniu tehnic, fie – în majoritatea situațiilor – în administrație și în gestiune. Comparativ cu managerii care au rolul de a dirija afacerile private, tehnocrații au cucerit posturile înalte în administrație și aspiră către funcțiile politice. În prezent, se observă faptul că



demarcația între personalul politic și înalții administratori nu mai este atât de strictă.

Progresele tehnocrației<sup>28</sup> au determinat mutații în concepția guvernanților și a guvernaților privind alegerea sau numirea în funcții de conducere a unor persoane dotate, capabile și reprezentative, specializate în domeniul respectiv de activitate. Având în vedere aceste considerente, conducătorii organelor centrale ale administrației publice vor veghea ca serviciile aflate în subordinea lor să-și desfășoare activitatea în conformitate cu voința politică de guvernământ și vor avea bune rezultate în această activitate chiar dacă nu sunt de strictă specialitate, în domeniul coordonat, dar sunt personalități competente care dovedesc fermitate în coordonare și activitatea decizională. În prezent însă se remarcă, tot mai mult, tendința de a încredința domeniile de specialitate tehnică unor experți, incontestabili în domeniile lor de activitate, dar al căror orizont este strict limitat specialității și care nu dispun de maleabilitatea necesară în luarea unor hotărâri care să rezolve sau să tempereze adânci, frecvente și dureroase convulsii sociale. Din acest punct de vedere pare dificilă concilierea tehnocrației cu democrația. Se mai poate constata existența unor specialiști –

---

<sup>28</sup> Vl. Hanga, *Dreptul și calculatoarele*, Editura Academiei Române, București, 1991.



în finanțe, economie sau alte sectoare – de asemenea incontestabili sub aspectul pregătirii lor, dar care au puncte de vedere radical diferite asupra aceleiași probleme. De aici necesitatea unui diplomat arbitraj care să nu le incite scepticismul și să le tempereze elanul, în vederea adoptării unor decizii corespunzătoare.

## TITLUL II

### NOȚIUNI JURIDICE FUNDAMENTALE.

### DREPTUL ADMINISTRATIV ȘI ȘTIINȚA ADMINISTRAȚIEI

#### Capitolul I. Noțiuni juridice fundamentale

##### § 1. Unele precizări privitoare la puterea politică și stat

Puterea politică se exercită în cadrul statului care constituie suportul tuturor instituțiilor existente pe plan național.

Puterea politică a guvernanților are un rol esențial în crearea dreptului și a instituțiilor. Puterea politică dă *valoarea oficială normelor juridice* (chiar atunci când nu le edictează – în cazul aplicării normelor cutumiare), *impune supravegherea aplicării lor și sancționarea* în cazul violării acestora. Raporturile dintre puterea politică, drept și instituții sunt deosebit de complexe și condiționate, întrucât dacă puterea politică se află la originea dreptului și a instituțiilor, ea este obligată, în aceeași măsură a le respecta.

În privința originii *dreptului*, opiniile convergente ale unor autori (P. Pactet) îi consideră apariția în mileniul II î.e.n.

(în jurul anului 1700 î.e.n.), data cea mai comodă și certă pentru cercetătorii europeni<sup>1</sup>. Întrucât se referă la Codul lui Hammurabi<sup>2</sup>, *statul*, după aceștia, apărând mult mai târziu și doar în câteva țări. Alți autori, și în mod deosebit adepții doctrinei marxiste, consideră apariția statului concomitent cu a dreptului, cele mai vechi surse fiind descoperite în lumea Orientului antic<sup>3</sup>. Deși aceste din urmă opinii au fost evitate în ultima vreme – fie din cauza saturării oamenilor cu punctul de vedere oficial, în această problemă, în cadrul statului totalitar, fie din teama de a nu rămâne tributari trecutului ("care nu se mai poartă"), sau din alte considerente – la ora actuală este imposibil a izola dreptul de stat, care, stă la temelia întregului sistem juridic al unei țări.

Într-o accepțiune sintetică, *statul poate fi considerat, ca fiind o colectivitate politică și juridică care, prin natura sa, este independent de orice alte colectivități din interiorul și din afara*

---

<sup>1</sup> R. Monier ș.a., *Histoire des institutions et des faits sociaux*, Paris, 1955. Ed. Montchrestien, p. 52 și urmât.

<sup>2</sup> *Hammurabi* (1728-1686 î.e.n.). Legile sale cunoscute sub denumirea de *Codul lui Hammurabi*, reprezintă o culegere cazuistică, întemeiată pe un anumit număr de ipoteze cărora le era necesară o confirmare legislativă. Traducerea în limba română îi aparține lui Ion Tonoviceanu ("Curierul judiciar", 1905-1906).

<sup>3</sup> Maria Dvoracek, *Istoria generală a statului și dreptului* (Orientul antic), Tipografia Universității "Al. I. Cuza", Iași, 1978.

sa. Prin natura sa, statul<sup>4</sup> este diferit de colectivitățile care își exercită activitatea în limitele sale teritoriale, acestea neavând posibilitatea de a acționa decât în măsura în care statul le permite. Statul este independent față de alte state<sup>5</sup>, întrucât nu acestea au fost competente în a-i da învestitura, iar obligațiile față de celelalte state și le asumă în măsura în care el dorește\*. Într-o formulare generală se poate afirma că statul se află la originea directă sau indirectă a regulilor de drept – implicit a raporturilor și situațiilor juridice – existente pe un teritoriu, pe care guvernării le edictează fie ei înșiși, fie că permit altor autorități (în mod special autorității administrative) edictarea lor.

Statul este o realitate a vieții naționale și internaționale perceput imediat și cu ușurință, dar care sub aspectul acestei simplități a percepției ascunde o complexă realitate, istoria și hazardurile sale având o importanță deosebită și, de multe ori, mai însemnată decât cea a rațiunii și a dreptului. Statele sunt creațiuni umane afectate de mutațiile vieții, a căror naștere,

---

<sup>4</sup> Giorgio Del Vecchio, *Lecții de filosofie juridică*, Ed. Europa Nova, p. 269-270, 179-187.

<sup>5</sup> I. Deleanu, *Drept constituțional și instituții politice*, II, p. 36-40, Ed. Fundației "Chemarea" Iași, 1992. (Ipostazele, conținutul și limitele suveranității).

\* Se exclud din discuție presiunile oculte din interior sau din exterior.

existență și dispariție este subordonată reunirii unor condiții principale (*teritoriu, populație și organizarea politică și juridică*).

În perioada contemporană *nașterea* unor state poate fi determinată de situații diverse cum pot fi: *dezmembrarea* unui imperiu (austro-ungar în 1919) sau a unor uniuni de state (U.R.S.S., Iugoslavia, Cehoslovacia, începând cu anul 1991), *decolonizarea* (prin larga acțiune de obținere a independenței – între anii 1950-1960 a vechilor colonii), *secesiunea* (Bangladesh de Pakistan în 1971), *partajarea* unui stat unitar (Germania și Coreea, împărțite în două state separate după cel de-al doilea război mondial), *unificarea* a două state unitare (cazul celor două Germanii unificate în 1990).

*Dispariția* unui stat poate fi determinată de pierderea uneia din cele trei condiții de existență care, după cum se știe, nu sunt alternative ci cumulative. În marea majoritate a situațiilor, dispariția statelor este determinată de cauze violente, cum sunt înfrângerile militare și complete (care antrenează eliminarea organizării politice și juridice a puterii, pierderea independenței și suveranității), care pot avea drept consecință, absorbirea statului învins de către unul sau mai multe altele, după cum unele state dispărute (1936-1945, Austria; 1939-1945, Polonia), își pot recăpăta independența și suveranitatea.



În considerarea condițiilor de existență a statului, organizarea politică și juridică (a aparatului de stat), este destinată a asigura menținerea și perpetuarea națiunii în limitele sale teritoriale. Această organizare trebuie să fie investită și să exercite competențe exclusive – fără de care nu ar exista nici independența și nici suveranitatea de stat. Ea implică, deci, guvernanți investiți, autorizați să comande și guvernați care să accepte ordinele. Modificările care ar afecta organizarea politică și juridică – cum ar fi schimbările de guverne sau chiar de regimuri politice – neafectând identitatea și continuitatea statului.

## § 2. Normele juridice, dreptul pozitiv, ordinea juridică, dreptul public

13. *Normele juridice* sunt prescripții generale, obligatorii și impersonale elaborate de autorități special investite sau recunoscute și a căror nerespectare este sancționată de organele autorizate. Din această definiție se desprind și principalele caracteristici ale normelor juridice în sensul că ele sunt oficiale, impersonale, obligatorii și sancționabile.

A. *Caracterul oficial* este determinat de faptul consacrării lor de către autoritățile publice. Această caracteristică fiind

indisociabilă cu cea obligatorie, care nu poate să fie conferită normei juridice decât de autoritățile publice.

B. *Caracterul impersonal* provine din aceea că normele îi vizează în mod anonim pe destinatari și, în acest sens, prin ele se pot modifica normele preexistente prin care să fie conferite (sau nu), avantaje beneficiarilor acestor norme, sau să le fie impuse obligații acestor beneficiari. Numărul destinatarilor acestor norme – care poate fi considerabil sau neînsemnat – are mai puțină însemnătate din moment ce ei nu sunt în mod nominal desemnați.

C. *Caracterul imperativ*, urmărește ca normele să producă efecte juridice, norma impunându-se destinatarilor săi direcți precum și întregii populații. Destinatarii sunt obligați să le respecte întrucât li se adresează direct, iar întreaga populație este obligată a respecta ordinea juridică în vigoare.

D. Regula de drept este *sanționabilă* întrucât aplicarea sa poate fi asigurată – în cazul nerespectării de bunăvoie – prin forța publică. În aceste situații autoritățile competente se adresează organelor de justiție pentru a cere reprimarea celor care au violat normele juridice sau pot aplica ele însele sancțiunile corespunzătoare dacă au fost investite în mod expres de legiuitor (în cazul abaterilor contravenționale, financiare, bancare etc.). Unor ramuri de drept (cum este de exemplu

dreptul administrativ), le sunt specifice normele organice care nu prevăd sancțiuni, după cum în perioada de tranziție – de la un sistem politic la altul, cum este situația prezentă a României – deși se produc fapte reprobabile care întrunesc elementele constitutive ale unor infracțiuni sau contravenții, nefiind edictate normele juridice care să le sancționeze, faptele periculoase se produc, dar, sub motivația inexistenței incriminării, sancțiunile nu pot fi aplicate. Aceste excepții, la care se mai pot adăuga și altele, nu diminuează caracterul general sancționabil al normei juridice.

14. *Dreptul pozitiv* reprezintă ansamblul normelor juridice în vigoare existente într-un stat. O masă enormă și fluctuantă de norme, unele care reglementează noi relații sociale, altele care le modifică pe cele anterioare sau impun dispariția lor dacă le abrogă. Normele dreptului pozitiv sunt într-o perpetuă devenire, realitate care nu poate surprinde, întrucât reflectând și ordonând relațiile sociale în continuă schimbare, aceste norme trebuie să le reglementeze, chiar dacă, cu mai multă sau mai puțină întârziere.

15. *Ordinea juridică* existentă într-un stat reprezintă ansamblul normativ care alcătuiește dreptul pozitiv, cât și

ansamblul raporturilor și situațiilor juridice care interesează în același timp autoritățile publice cât și persoanele private (care își exercită activitatea pe teritoriul statului respectiv). Aceste raporturi și situații juridice trebuie să se situeze în cadrul general al dreptului pozitiv și să se conformeze hotărârilor instanțelor de judecată instituite de guvernanți, deciziilor individuale sau colective date de către autoritățile publice, convențiilor încheiate între persoanele publice și între persoanele private, precum și unor fapte de care dreptul pozitiv leagă unele consecințe juridice (repararea unor prejudicii etc.).

16. *Dreptul public*. Clasificarea tradițională a dreptului, distinge dreptul public de dreptul privat<sup>6</sup>, distincție care în unele state, implicit în România, a fost timp îndelungat ocolită în temeiul unor considerente formale sau de fobie terminologică. *Dreptul privat* poate fi definit ca fiind dreptul aplicabil persoanelor private – fizice sau juridice – și raporturilor dintre ele. *Dreptul public* se aplică în raporturile dintre stat și alte colectivități publice sau în raporturile dintre acestea și persoanele private. *Dreptul public*<sup>7</sup> poate fi prezentat ca o parte

---

<sup>6</sup> R. David, C. J. Spinosi, *Les grands systèmes de droit contemporain*, Dalloz, Paris, 1988, p. 66-68, 86 (referiri la valoarea pedagogică a împărțirii dreptului în public și privat, enunțată de Ulpian în *Instituții*).

<sup>7</sup> M. Duverger, *Elements de droit public*, P.U.F., Paris, p. 7-12.



a dreptului pozitiv care reglementează raporturile dintre stat, colectivitățile publice și persoanele private, când aceste raporturi au ca obiect prerogativele persoanelor publice. Dreptul public<sup>8</sup> prezintă particularități specifice, dintre care două, deosebit de importante, strâns legate între ele și care îl disting de dreptul privat, și anume: 1. Dreptul public are ca dominantă protejarea interesului general care constituie finalitatea necesară și exclusivă a statului și a colectivităților publice (în timp ce dreptul privat, nu arbitrează decât interesele particulare). 2. Dreptul public este un drept al inegalității întrucât interesul general subordonează interesele particulare, statul și colectivitățile publice fiind dotate cu mijloacele juridice de constrângere, care le prelevă voința față de cea a persoanelor private (în timp ce dreptul privat este un drept care consacră egalitatea părților în raporturile juridice). Deși astfel demarcate, în ultimele decenii în statele liberale s-a remarcat o oarecare apropiere între dreptul public și dreptul privat. Dreptul privat a preluat unele din reglementările dreptului public, ca urmare a intervenției crescânde a statului în raporturile dintre persoanele private și prin extinderea corelativă a procedurii de constrângere, în timp ce, în sens contrar, statul și colectivitățile publice, acceptă pentru o parte a activității lor – în special din

---

<sup>8</sup> R. Savatier, *Droit public et droit privé*, Rev. dr. pub., 1952, (oct.), p. 904.



domeniul industrial și comercial — reglementările dreptului privat.

În cadrul vastului ansamblu al normelor dreptului public distingem mai multe ramuri. Între *disciplinele juridice* relevante în cadrul acestui ansamblu atrag atenția, *dreptul internațional public* care reglementează relațiile juridice între state, *dreptul constituțional* cercetează organizarea internă a fiecărui stat, desemnarea și atribuțiile guvernanților, raporturile între „puterile publice” și modul lor de funcționare, drepturile și libertățile cetățenești etc., *dreptul administrativ*, aplicabil administrației și raporturilor sale cu cetățenii considerați administrați, *dreptul financiar* care reglementează raporturile financiare (cu ponderea mare a impozitelor), la care se pot adăuga *dreptul penal*, *dreptul protecției sociale*, *dreptul bugetar*.

### § 3. Puterea politică, izvor al instituțiilor și al dreptului

Influența puterii politice asupra instituțiilor și a dreptului a fost întotdeauna foarte extinsă; dar, în epoca contemporană, această influență este sporită, dat fiind existența mai multor factori: cum sunt cei care țin de natura *regimurilor politice* și de *dezvoltarea administrației*. Această putere se dezvoltă, indiferent de tipul regimului existent. Regimurile de

tip autoritar – încă numeroase – au exercitat și exercită o presiune foarte mare asupra instituțiilor și a dreptului, iar majoritatea țărilor în curs de dezvoltare adoptă acest tip (ideologie exclusivă, partid unic, planificare centralizată). Influența puterii asupra instituțiilor și a dreptului este totală (ca de altfel, asupra ansamblului vieții politice, economice și sociale). În țările cu regimuri pluraliste influența puterii crește constant. Progresul difuzării ideilor democratice permite puterii să se exprime în numele guvernanților, să edicteze reguli și să fondeze instituții pentru a da un înveliș juridic voinței unei populații care i-a însărcinat să conducă prin mandatul de reprezentare. Privirea teoretică și oarecum idilică a modului de funcționare a democrației *nu poate observa* nici o antinomie între voința conducătorilor și aspirațiile maselor (primii reprezentându-i pe ceilalți), și nici rațiunile care să determine neindeplinirea sau îndeplinirea defectuoasă a acestui mandat. Oricum, în acest tip de regim influența puterii nu este totală.

În privința administrației contemporane, după cum s-a observat, ea a devenit un mecanism deosebit de complex și diversificat, specializat și tehnocratic, iar prezența experților nu face decât să crească în mod normal tendința accelerării unor reglementări normative eficiente.

17. *Constituirea instituțiilor*. Instituțiile politice, dreptul și instituțiile sale juridice sunt determinate de condițiile economice și sociale cât și de tradiții și obiceiuri care, caracterizează, într-un anumit moment istoric, într-o anumită țară, societatea căreia i se aplică.

Puterea politică determină instituțiile și în mod particular instituțiile politice, respectiv, acele instituții însărcinate să exercite în mod oficial autoritatea. Puterea politică creează cele mai importante din aceste instituții, atât în statele care se constituie pentru prima dată (fostele colonii), cât și în statele care au reapărut după anexiune sau dezmembrare (Austria, Germania, după cel de-al doilea război mondial, statele desprinse din fostele state federative comuniste din estul Europei, după 1989). În toate cazurile, inițiativa puterii politice este indispensabilă, indiferent dacă în aceste momente ea se încadrează într-o guvernare de fapt. În acest stadiu (până la stabilirea validării), existența puterii politice și eficiența ei sunt mai importante decât validarea însăși.

Din momentul în care statul și-a statornicit poziția, rolul guvernanților, deținători ai puterii politice nu încetează. Nu există stat fără organizare juridică – politică, fără un aparat conducător ale cărui resorturi să nu facă obiectul legii fundamentale. Indiferent de forma constituției sau de conținutul

acesteia. Important este faptul că puterea este încadrată în stat, că prin elaborarea constituției a căpătat abilitarea juridică, și că numai ea (puterea politică), are capacitatea de a se transforma dintr-o putere de fapt într-o putere de drept.

Puterea politică nu este neutră, cu atât mai mult nu poate fi în statul în care a fost instituționalizată. Atunci când constituie instituțiile, deținătorii puterii politice își impun concepțiile lor. Este posibil ca aceștia să procedeze la studierea atentă și lucidă a societății – care i-a însărcinat să conducă – și care să se reflecte, conform vederii lor, în instituțiile respective. Acest procedeu este cu siguranță cel mai dorit. Este posibil ca guvernării să-și impună opiniile teoretice pentru a transforma societatea existentă (în care situație instituțiile vor reflecta proiectele lor de viitor). Dar în toate situațiile, voluntarismul puterii joacă un rol capital.

18. *Edictarea dreptului.* Puterea politică este izvorul dreptului, prin intermediul instituțiilor și, în mod special, prin intermediul celei mai însemnate dintre ele: statul. Este imposibil a disocia statul de puterea politică a cărei creier este. Puterea politică, prin canalul aparatului etatic, trebuie să decidă care norme vor fi edictate, care drepturi vor fi acordate cetățenilor, care puteri vor fi conferite corpurilor intermediare – colectivităților publice, întreprinderilor, societăților.

asociațiilor. Esențial de reținut, în legătură cu acest subiect, este că cea mai mare parte a normelor juridice aplicate într-o anumită țară, emană nu direct de la guvernanți, ci de la autorități și organisme abilitate să le edicteze, deși la originea lor sunt tot guvernanții, întrucât numai ei pot da investiturile necesare. Discuțiile pe care practica acestor raporturi între investitor și investit le ridică, au ca element central întrebarea: În ce măsură guvernanții execută corect mandatul dat de guvernați și în ce măsură autoritățile și organismele abilitate de guvernanți a elaborat dreptul, țin seama, respectă sau nu, ori denaturează mandatul încredințat.

Dreptul în vigoare are un caracter oficial, el are beneficiul sancțiunii – privită în cea mai largă accepțiune – instituțiile fiind create într-un asemenea mod încât să-i poată asigura aplicarea și să reprime violarea. Cu alte cuvinte, statul singur dispune în exercitarea suveranității sale, în același timp, și de monopolul edictării normelor juridice precum și de monopolul forței publice.

19. *Respectarea instituțiilor și a normelor juridice.* Problema pusă în discuție nu urmărește să releve respectul instituțiilor și a normelor juridice de către cei cărora le sunt destinate (guvernaților), acesta fiind asigurat prin aparatul de



stat, ci respectarea instituțiilor și normelor juridice de către cei care le-au instituit și care le folosesc (de către guvernanți), care tocmai dispun de aparatul de stat. Problema devine mai complicată prin aceea că instituțiile evoluează – trebuie să evolueze –, și este de dorit, și chiar indispensabil, ca ele să constituie – atunci când se simte necesitatea – obiectul adaptării, modificărilor și chiar al transformărilor.

Astfel pusă problema, este de la sine înțeles ca deținătorii puterii politice să respecte instituțiile și normele de drept pe care ei înșiși le-au instituit (sau elaborat) sau pe care predecesorii le-au dorit (când se au în vedere noi organe, noi norme de drept, sau proceduri și mecanisme prevăzute anterior). În același timp, atunci când se pune problema modificărilor sau transformărilor mai sus enunțate (situații frecvente care relevă voluntarismul puterii), aceasta este *obligată să observe dispozițiile Constituției*, pentru propria sa verificare, întrucât *toate constituțiile prevăd procedurile fundamentale de rigoare, "statul de drept" fiind garantul respectării lor.*

Uneori se poate observa că aceste obligații nu sunt însoțite de sancțiuni în cazul încălcării lor. Cu toate acestea, nu este ușor a scăpa de răspundere în regimurile pluraliste și liberale, întrucât puterea fiind divizată între mai multe organe cu competențe diferite și încrucișate, pot fi frânate sau stopate

abuzurile unora de către alții, pentru a nu mai pune în discuție protestele publice care s-ar manifesta în cazul cunoașterii acestor abuzuri. Această stare de drept firească, poate fi mai greu realizată în acest mod, în cadrul regimurilor unde puterea este foarte concentrată și exercitarea sa, foarte autoritară\*.

Având în vedere aceste realități, în practica vieții politice pot apărea situații care, deși se înscriu în cadrul oferit de textele constituționale, necesită unele precizări. Ele se impun, pentru că textele constituționale sau ale reglementărilor ordinare nu pot să prevadă toate relațiile sociale pe care practica vieții sociale le relevă, dar trebuie să se țină seama de faptul că viața politică este în perpetuă devenire. Or, nu se poate refuza guvernanților, aflați uneori în fața unor imense dificultăți imediate, de a lua deciziile necesare chiar dacă ele implică unele adaptări ale regulilor în vigoare. Este de la sine înțeles faptul că orice modificare mai importantă sau eventuala prelungire a cadrului instituțional, determină în prealabil o revizuire a Constituției. Dar și în acest domeniu, ca și în altele privitoare la instituții, totul trebuie realizat cu măsură. De asemenea, puterea poate utiliza aparatul de stat, și în numele acestuia (cât și cu

\* V. opiniile A. Pactet, *op. cit.*

respectarea procedurilor prevăzute), să *edicteze* noi norme juridice sau să le *modifice* pe cele existente. Dar, *statului nu-i este permis să încalce dreptul în vigoare* și, dacă o face, este normal ca statul să fie condamnat la reparațiuni de către tribunalele – pe care el însuși le-a instituit (Legea contenciosului administrativ din 7.11.1990). În cazul revoluțiilor din Rusia și a celor declanșate după cel de-al doilea război mondial, ele reprezintă un exemplu tipic de eliminare a instituțiilor existente și de instaurare a unui nou regim politic și juridic.

#### § 4. Administrația și puterea publică

În dreptul public, *termenul de putere publică*, a fost folosit, timp îndelungat, într-o accepțiune quasi metafizică, fapt care (după cum sublinia Georges Vedel)<sup>9</sup>, oarecum, l-a discreditat. În secolul al XIX-lea se considera – avându-se în vedere unele explicații teoretice, mai mult sau mai puțin clare – că statul posedă o voință proprie, care este superioară celei a indivizilor. Din această motivație s-au dedus unele concluzii de natură a șoca sentimentul juridic modern, cum au fost: *iresponsabilitatea statului* în unele sectoare de activitate

---

<sup>9</sup> G. Vedel, P. Delvolve, *Droit administratif*, P.U.F., Paris, 1988, p. 52-55.

administrativă – cum ar fi cel al poliției – sau elaborarea și aplicarea unor “acte discreționare” pentru care administrația nu ar supusă nici unei judecăți.

Cu toate acestea, puterea publică este o noțiune exactă care a trebuit doar să fie eliberată de unele interpretări inacceptabile. În înțelegerea acestui aspect, elementul esențial îl reprezintă *suveranitatea*. Astfel, Constituția – în textul articolului 2 – consacră suveranitatea națională: “Suveranitatea națională aparține poporului român, care o *exercită* prin organele sale reprezentative și prin referendum. Nici un grup și nici o persoană nu pot exercita suveranitatea în nume propriu”. Această consacrare determină atribuirea unor prerogative exorbitante organelor statului, comparativ cu drepturile obișnuite recunoscute indivizilor. În virtutea suveranității naționale, Parlamentul adoptă legile, care au drept efect impunerea anumitor obligații indivizilor (în afara consimțământului lor), ceea ce nici o altă persoană fizică sau juridică nu ar putea face. În numele poporului român (în virtutea suveranității naționale), instanțele judecătorești<sup>10</sup> rezolvă litigii – chiar dacă una din părți refuză de a se prezenta în fața instanței – hotărârile lor dobândind forța de “adevăr

---

<sup>10</sup> A. Rădulescu, *Puterea judecătorească în vol. Constituția din 1923* (în dezbaterile contemporanilor), Humanitas, București, 1990, p. 278-287.

*legal*". În numele suveranității naționale, în cadrul legilor – care sunt expresia superioară a acestuia – executivul își îndeplinește scopul. Legea fiind expresia voinței generale, iar guvernării neavând decât statul de "comis", supremația legislativului asupra executivului este de netăgăduit. De asemenea, Administrația<sup>11</sup> deține prerogative de drept privat cum sunt: dreptul de proprietate mobilă și imobiliară, drepturi și obligații contractuale<sup>12</sup> etc.

Puterea publică nu se caracterizează numai prin derogările care îi conferă prerogative superioare regimului juridic al simplilor particulari ci și prin unele derogări "în minus" (după sublinierea, cu judicioase exemplificări J. Rivero), față de acest regim. Astfel, unele criterii de comparație pot sublinia prerogativele administrației față de drepturile simplilor particulari, dar și faptul că unele restricțiuni (constrângeri), nu sunt cunoscute de aceștia: a) Persoanele private pot decide asupra oricărei motivații a alegerii lor (interes, generozitate, pasiune, fantezie etc.), evident în condiții în care această alegere să nu fie nici ilicită nici imorală. Administrația însă nu poate interveni, prin actul decizional, decât pentru motive de interes

---

<sup>11</sup> J. Rivero, *Droit administratif*, Dalloz, Paris, 1987, p. 10-12, (Utilizarea noțiunii de "Administrație", în accepțiunea administrației publice).

<sup>12</sup> L. Pop, *Drept civil. Teoria generală a obligațiilor*, Ed. Fundației "Chemarea", Iași, 1993, p. 356-360.



public. b) Întreprinderile private își aleg în mod liberal membrii, personalul sau furnizorii lor. Administrația trebuie – de cele mai multe ori – să-și recruteze funcționarii prin concurs și să recurgă la licitații pentru adjudecarea bunurilor disponibile a fi închiriate, vândute etc.

Având în vedere aceste considerente, puterea publică poate fi înțeleasă ca fiind un *regim juridic* caracterizat prin *prerogative deosebite* – dar și prin *unele restricțiuni* – față de dreptul comun\* – *recunoscute* sau *impuse* celor care *au fost aleși să exercite suveranitatea națională*<sup>13</sup>.

În mod obișnuit, în desfășurarea activității sale, Administrația operează prin procedee specifice puterii executive. În unele situații îndeplinirea sarcinilor sale este mai ușor se realizat dacă se recurge la abandonarea prerogativelor sale decât la folosirea lor. Cu titlu de exemplu, în cazul asigurării anumitor furnituri, care implică interesul unor acțiuni rapide se poate renunța la contractul administrativ – care conferă administrației prerogative speciale și să se treacă la un contract de drept privat, așa cum l-ar încheia orice particular. De asemenea, unele servicii publice (industriale sau comerciale)

---

\*Se au în vedere dispozițiile dreptului privat.

<sup>13</sup> M. Constantinescu, I. Deleanu, A. Iorgovan, I. Muraru, F. Vasilescu, I. Vida, *Constituția României – comentată și adnotată*, Regia Autonomă a "Monitorului Oficial", București, 1992, p. 15-18.

a căror obiect este analog celui a unor întreprinderi private similare, pot funcționa în condițiile dreptului privat, prin abandonarea, cel puțin parțială, a regimului puterii executive.

## Capitolul II. Administrația publică, dreptul administrativ și știința administrației

### § 1. Administrația publică

*Administrația publică reprezintă forma fundamentală de manifestare a puterii executive, cu o largă sferă de cuprindere, care se realizează prin activitatea organelor centrale și locale ale administrației publice, cât și prin activitatea altor subiecți special investiți\*. Activități se realizează în temeiul și în executarea legii și pot fi grupate în mai multe categorii (în funcție de conținutul lor) și anume: dispozitive de execuție, de prestație<sup>14</sup>.*

Aceste categorii de activități pot fi realizate total sau parțial de către toate sau numai de unele din organele

---

\*Unități economice și instituții social-culturale sub forma regiilor autonome și a societăților comerciale cu capital de stat sau subiecți de drept (organizații particulare), a căror activitate — de interes public — este prevăzută de lege, dar care nu fac parte din sistemul de organizare a administrației publice.

<sup>14</sup> M. Preda, C. Voinescu, *Drept administrativ*, București, 1992, p. 28-30.

administrației publice și de ceilalți subiecți. conținutul lor fiind variat, în funcție de rolul și poziția organelor administrației publice (sau a subiecților special investiți). În consecință, organele administrative (sau ceilalți subiecți), situate pe o treaptă superioară a unui sistem<sup>15</sup>, desfășoară o *activitate dispozitivă* mai largă în comparație cu cele aflate pe treptele inferioare sau pe ultima treaptă a sistemului (și care, nu mai au alte organe în subordine). Aceste organe au dreptul de a elabora acte normative, de a da dispoziții, îndrumări (cu caracter obligatoriu) organelor inferioare, de a controla activitatea acestor organe (chiar și a altora, care nu fac parte din sistem, dacă legea dispune astfel), de a suspenda, revoca sau anula actele organelor inferioare etc. *Activitatea de execuție* se realizează prin acte juridice și fapte materiale, de către organele administrației publice și funcționarii acestora, precum și diverși alți subiecți de drept, persoane fizice și juridice, sub forma unor activități specifice principale. *Activitatea de prestație* se realizează din oficiu sau la cererea persoanelor fizice sau juridice (prin acte juridice [adeverințe, diplome, certificate], cât și prin fapte materiale), de către organele administrației publice, funcționarii acestora sau organizații particulare de interes public, în variate domenii de activitate (gospodărie locală,

---

<sup>15</sup> I. Deleanu, *Drept constituțional* (II), p. 105-114.

transportul în comun, ocrotirea mediului ambiant, asistență medicală, furnizare de energie electrică și termică, apă, gaze, servicii de poștă, telefoane etc.). Foarte multe din aceste prestații sunt executate, atât în temeiul unui act administrativ (în conformitate cu normele dreptului administrativ), cât și a unor contracte, încheiate între subiecții administrației publice și beneficiarii prestațiilor (în conformitate cu dispozițiile dreptului civil).

Enunțul și enumerarea acestor *activități* au un caracter *didactic* și nu pot reda decât schematic raporturile dintre administratori și administrați, care au *profunzimi*, câteodată, de *nebănuît*. Cert este faptul că nici una din aceste activități nu poate constitui un “monopol” al unor anumite organe sau persoane din cadrul sistemului; dar o pondere mai mare a activității dispozitive va fi remarcată în activitatea organelor centrale ale administrației publice și în mod deosebit, a celor cu competență generală, după cum o pondere mai mare a executării faptice, de prestație, va fi remarcată în activitatea organelor administrative inferioare precum și a unităților economice și a instituțiilor social-culturale. Dar, și această ultimă categorie de organe nu-și epuizează activitatea numai prin acte juridice individuale, fapte materiale, acte de drept civil etc., întrucât, și ele, pot emite acte juridice de dispoziție cum

sunt: dispozițiile generale privitoare la protecția muncii, paza împotriva incendiilor, dispozițiile normative privind eliberările de autorizații pentru exercitarea unor meserii, regulamentele de ordine interioară etc.

Activități de natura celor enunțate și, în mod deosebit, cele de nuanță executivă și organizatorică precum și dispozitivă sunt desfășurate și de alte principale categorii de organe ale statului (cum sunt, de exemplu, organele legislative și judecătorești); după cum, activități specifice organelor legislative și judecătorești pot fi remarcate și în cadrul organelor administrației publice (elaborarea actelor normative, controlul activității administrative, constatarea și sancționarea contravențiilor, jurisdicția administrativă etc.). În toate aceste situații, aceste alte activități sunt activități subsidiare față de activitățile specifice, principale, ale organelor respective. Organele legislative vor desfășura, în principal, activitatea de adoptare a legilor, cele administrative activitatea de executare a acestora iar instanțele judecătorești, activitatea de distribuire a justiției în cazurile în care legea a fost violată.



## § 2. Dreptul administrativ

20. *Privire de ansamblu.* Administrația publică este supusă unor reguli de drept specifice, care impun propria ei organizare și *activitate precum și raporturile cu administrații.* Aceste raporturi reprezintă rațiunea existenței sale, a căror cerințe tind a le satisface, prin exercitarea unor activități de interes general sau particular, manifestate prin serviciul public. Mijloacele prin care sunt exercitate activitățile de serviciu public sunt de natură variată, întrucât administrația publică poate acționa atât pe terenul gestiunii publice cât și pe cel al gestiunii private.

Atunci când administrația acționează, conform investiturii, cu prerogativele puterii publice, acționează în acest sens, al exercitării puterii publice; dar, ea poate situa acțiunea sa, pe terenul unei gestiuni private și va acționa în sensul relațiilor private. *Legea administrației publice locale* (nr. 69/1991), prevede în mod expres, în textele art. 71-78, domeniul public și privat al unităților administrativ-teritoriale. În acest sens, constituie patrimoniul unităților administrativ-teritoriale *haturile mobile și imobile care aparțin domeniului public* de interes local, *domeniul privat* al acestora precum și *drepturile și obligațiile cu caracter patrimonial*. Legiuitorul a

prevăzut – în textele articolelor 72 și 73 – care bunuri aparțin domeniului public și care, celui privat. Astfel, aparțin domeniului public de interes local sau județean “toate bunurile, care, potrivit legii sau prin natura lor, sunt de uz sau interes public și nu au fost declarate de interes național”. Domeniul privat al unităților administrativ-teritoriale fiind alcătuit din bunuri mobile și imobile, altele decât cele subliniate mai sus, “aflate sau intrate în proprietatea lor prin căile și mijloacele prevăzute de lege”. În consecință, precizările sunt foarte importante. Gestiunea publică determină subordonarea administrației, regulilor specifice dreptului public, iar litigiile pe care le-ar declanșa, ar determina în principiu, competența jurisdicției administrative. Gestiunea privată determină, dimpotrivă, aplicarea în cadrul administrației a regulilor dreptului privat (în special cele civile și comerciale); eventualele litigii fiind, în principiu, de competența instanțelor de contencios administrativ.

Având în vedere aceste considerente s-ar putea vorbi de reglementări juridice mixte, de un drept al administrației\*, *compus din reguli de drept public și din reguli de drept privat*.

\*Expresie figurativă care nu este folosită în teoria și practica administrativă.

care, însă nu pot constitui elementele definitorii ale noțiunii de drept administrativ. Dreptul administrativ poate fi înțeles ca un drept al administrației compus din norme care reglementează numai acțiunea administrației. În acest sens, toate țările civilizate dispun de un drept administrativ întrucât, în mod necesar, dispun de un ansamblu de reguli care reglementează acțiunea administrației. Acest corp de reguli este substanțial diferit de cel care se aplică, strict, raporturilor dintre particulari, chiar dacă administrația – în anumite circumstanțe – face apel la reglementările care sunt de domeniul altor ramuri ale dreptului public sau privat. Or, praxis-ul juridic, cu dimensiunea sa obiectivă și subiectivă, determină și conexiuni sau delimitări între ramurile dreptului și ale științei dreptului, între acestea și alte ramuri ale științei, fără ca, prin aceasta, specificității ramurii de drept – luată în considerare – să i se dilueze conținutul. În acest sens, revenind la exemplificările privitoare la expropriere, consacrate în dreptul privat, acestea implică intervenția administrației și a normelor dreptului administrativ, atât prin reglementările juridice generale cu caracter normativ, cât și prin actele individuale de aplicare concretă a dispozițiilor normative. Prin aceasta, autoritatea instituțiilor dreptului civil nu este cu nimic știrbită, acestea aflându-și consacrarea firească în dispozițiile privitoare la proprietate, care își au sediul

materiei în dreptul civil. Or, dreptul administrativ<sup>16</sup>, are un obiect propriu<sup>17</sup> de reglementare juridică și se dovedește a fi, cu totul altceva decât un ansamblu de derogări privind aplicarea dreptului privat în viața administrativă. El reprezintă un ansamblu de norme autonome, având, asemănător altor ramuri de drept, conexiunile și delimitările de rigoare.

*Dreptul administrativ este o ramură a sistemului de drept, care cuprinde un ansamblu de norme juridice de reglementare a relațiilor sociale, care iau naștere în cursul și pentru exercitarea activității executive, desfășurată de organele administrației publice. Expresia de drept administrativ desemnează, atât dreptul administrativ ca ramură a sistemului de drept cât și ramură a științelor juridice cu aceeași denumire. Știința dreptului administrativ ca știință juridică reprezintă un sistem de cunoștințe exprimate în principii, definiții, teorii privitoare la dreptul administrativ ca ramură a sistemului de drept. Știința dreptului administrativ examinează dispozițiile și instituțiile dreptului administrativ care își găsesc o reflectare expresă în lege (conținutul normativ, principiile care le guvernează, organizarea, funcționarea, atribuții, acte), precum și*

<sup>16</sup> I. Iovănaș, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, E.D.P., București, 1998, p. 18-20.

<sup>17</sup> A. Iorgovan, *Drept administrativ*, Editura "Hercules", 1993, p. 122-123.

acele aspecte care nu-și găsesc reflectarea expresă în lege dar care impun cercetarea (izvoarele dreptului administrativ, raporturile juridice administrative etc.). De asemenea, cu prilejul cercetării reglementărilor privitoare la organizarea administrativă – sau a unora din instituțiile juridice administrative – se pot face referiri istorice privitoare la evoluția acestora, la schimbările social-economice care impun cu necesitate noi reglementări. Știința dreptului administrativ poate face referiri la dreptul administrativ al altor state, *relevând* elementele de asociere sau de disociere, superioritatea unor reglementări legislative în comparație cu altele sau *preluând* acele reglementări străine, de o sporită eficiență în condițiile proprii de dezvoltare și specifice țării noastre. Știința dreptului administrativ folosește metodele de cercetare logică, sociologică, comparativă, istorică, sistemică, ajungând la concluzii teoretice pertinente care pot contribui la întregirea sau modificarea cadrului legislativ, la abrogarea actelor normative ineficiente, la suspendarea sau anularea actelor individuale care au determinat soluții practice ilegale sau inoportune precum și relevarea înțelesului exact al dispozițiilor legale, pentru evitarea, în viitor, a unor soluții eronate.

Formulări asemănătoare privind dreptul administrativ și știința dreptului administrativ sunt cuprinse și în alte lucrări de



drept administrativ sau de drept administrativ și știința administrației<sup>18</sup>. Astfel, s-a definit dreptul administrativ ca fiind o ramură a sistemului unitar al dreptului cuprinzând un ansamblu de norme juridice care reglementează o categorie aparte de raporturi sociale – raporturi administrative – care se nasc în cursul și pentru realizarea activității executive a statului. În alte formulări, dreptul administrativ reglementează raporturile administrative care se nasc în cursul și pentru realizarea activității executive a statului și a administrației publice.

21. *Scurt istoric.* În literatura juridică străină, în mod special în cea franceză, definirea dreptului administrativ determină încă discuții, privind criteriile unei asemenea definiții. Apărut după revoluția franceză din 1789, dreptul administrativ s-a născut dintr-un principiu, iar ulterior printr-o hotărâre judecătorească, care i-a conferit consacrarea. Principiul a fost pus în discuție la începutul revoluției și derivă dintr-o interpretare a separației puterilor (a principiului separației autorităților administrative și judiciare) și a fost consacrat prin dispozițiile Legii 16/24 august 1790 privind organizarea judiciară, când s-a hotărât pentru situațiile în care acțiunea

---

<sup>18</sup> I. Iovănaș, *op. cit.*, p. 31-42.

administrației se manifestă ca putere publică, ea să nu fie judecată de instanțele judecătorești ordinare. În consecință, au fost instituite jurisdicții – distincte de cele ale tribunalelor – specializate în judecata de contencios a administrației (putere publică). Teza privitoare la autonomia dreptului administrativ a apărut, în prima sa formulare clară, într-o decizie pronunțată în 1873 de către Tribunalul de conflicte, decizie care a rămas cunoscută în literatura de specialitate “Decizia Blanco”<sup>19</sup>, în care se enunță că administrația publică nu poate fi reglementată de principiile stabilite de Codul civil pentru relațiile dintre particulari, și că, administrația – putere publică – are regulile sale speciale, care variază după trebuințele serviciului și în funcție de necesitatea de a concilia drepturile statului cu drepturile private ale cetățenilor.

Astfel prezentată, teza autonomiei dreptului administrativ<sup>20</sup> – care respinge în bloc dreptul privat – a fost considerată parțial acceptabilă în literatura juridică franceză, invocându-se motivația conform căreia în ipoteza în care judecătorul administrativ aplică regulile preluate din Codurile sau legile de drept privat, acestea sunt mult prea numeroase,

---

<sup>19</sup> După numele unei fete de 5 ani (Agnès Blanco), grav rănită de un vagonet condus de patru angajați ai unei manufacturi din Bordeaux.

<sup>20</sup> G. Vedel, *Droit administratif*, P.U.F., Paris, 1978, 57-58.

față de cele care au fost prezentate drept excepții și respinse în bloc, de doctrina autonomiei dreptului administrativ. Cu toate acestea, ceea ce persistă din teza clasică este faptul că, judecătorul administrativ este suveran în a decide dacă Codurile și legile de drept privat se aplică într-un caz sau altul, care este de competența sa. În funcție de cauzele deduse în fața sa, el însuși va hotărî cu privire la regulile aplicabile sau va considera inutile derogările de la normele dreptului privat.

Începând din secolul al XIX-lea, curentele de gândire care au avut în centrul atenției administrația publică și dreptul administrativ – s-au grupat în școli. Două din aceste școli – considerate clasice – au atras în jurul lor cei mai mulți fideli. Una din ele a fost fondată de Léon Duguit<sup>21</sup> (*L'école du service public*), cealaltă, de către Maurice Hauriau<sup>22</sup> (*L'école de la puissance publique*). Aceste școli s-au opus una alteia, așa cum s-ar opune o doctrină a scopurilor față de cea a mijloacelor. Noțiunea de serviciu public, conceput de Duguit, are în vedere o *activitate calificată de serviciu public*, destinată interesului general (mijloacele prin care s-ar realiza această activitate prezentând o importanță secundară). În consecință, pornind de

---

<sup>21</sup> Léon Duguit (1859-1928), jurist, profesor, decan al Facultății de Drept din Bordeaux.

<sup>22</sup> Maurice Hauriau (1856-1929), profesor și decan al Facultății de Drept din Toulouse.

la noțiunea de serviciu public ar urma să fie definite alte noțiuni ale dreptului administrativ. Noțiunea de putere publică, în concepția lui Hauriau, are în vedere raportarea la mijloacele, procedeele, prin care administrația își îndeplinește sarcinile. Aceste mijloace au o importanță principală, întrucât serviciile publice, sunt *asigurate prin procedeele preconizate de gestiunea publică*, cărora li se aplică regulile dreptului administrativ, implicit jurisdicția administrativă. În consecință, în definirea diverselor noțiuni de drept administrativ cea de *putere publică* trebuie în mod efectiv să intervină.

În perioada contemporană, una din cele mai răspândite și îmbrățișate teorii este cea a "bazelor constituționale ale dreptului administrativ", susținută și de Georges Vedel<sup>23</sup> (*Droit administratif*), cu o argumentare pertinentă și deosebit de interesantă prin logica înălțurii sale și pe care, ne vom strădui a o prezenta sub formă rezumativă. Autorii teoriei bazelor constituționale<sup>24</sup>, consideră faptul că, administrația nu poate fi definită numai din punct de vedere *funcțional*, respectiv *material*. Mai exact, că nu poate fi definită ca o activitate de *serviciu public* sau o activitate de menținerea *ordinii publice*.

---

<sup>23</sup> Georges Vedel, profesor la Universitatea din Paris, II, decanul Facultății de drept și științe economice.

<sup>24</sup> René Chapus, *Droit administratif general I*, Ed. Montchrestien, Paris, 1985, p. 8.

întrucât din punct de vedere material, și funcționarea instanțelor de judecată reprezintă un serviciu public, dar, în același timp, *regimul de activități jurisdicționale*, îndeplinite de instanțele de judecată, este *radical diferit* de cel care desfășoară activități administrative. De asemenea, menținerea ordinii, prin elaborarea unor reglementări legislative, poate constitui o activitate materială, identică cu menținerea ordinii pe calea reglementărilor administrative, dar este radical diferită prin regimul juridic. Ceea ce este specific administrației nu este conținutul obligațiilor pe care activitatea specifică le implică, ci faptul că din punct de vedere *formal, organic*, se are în vedere o activitate încredințată, prin legea fundamentală, Președintelui Republicii, Primului Ministru precum și autorităților și organelor pe care ei le conduc sau controlează. În concluzie, Georges Vedel ajunge la următoarele formulări: a) Regimul administrativ este regimul de drept comun al activităților statului și a persoanelor publice. b) Administrația este ansamblul activităților de stat și a persoanelor publice, care nu depind, în virtutea unei clauze particulare, de un regim derogatoriu de la regimul administrativ. c) Dreptul administrativ este dreptul comun al puterii publice.

Concepției franceze a unui drept administrativ autonom, i s-a opus, timp îndelungat, concepția anglo-saxonă, conform



căreia Administrația și agenții săi sunt supuși regulilor dreptului comun. Teza clasică, în Anglia, a fost cea a lui Dicey, formulată în 1885, într-un *studiu* introductiv în domeniul dreptului constituțional (și care a fost constant reeditat), teză reluată în 1951 de către Lawson<sup>25</sup> (*Le droit administratif anglais*). Alți autori au negat realitatea acestei opoziții între concepția franceză și cea engleză (M. Garnier). Ansamblul acestor probleme a făcut obiectul unei remarcabile sinteze, de către J. Rivero, în cursul său de drept administrativ comparat. Puncte de vedere nuanțate – privind administrația și dreptul administrativ, în concordanță cu viața politică contemporană a Statelor Unite, au fost exprimate în literatura juridică americană într-o expunere de ansamblu, de către B. Schwarz (*Dreptul administrativ american*) și de mulți alți autori. Lucrarea, relativ recentă, cu o paletă de nuanțe variate privind administrația publică (*Management, Politics and Law*), a fost editată de către D. H. Rosenbloom<sup>26</sup>, în anul 1986.

Punctele de vedere exprimate în literatura de specialitate, de către autorii de prestigiu din diferitele țări, pot constitui obiectul unor ample lucrări de drept comparat, în care ar fi

---

<sup>25</sup> Rev. int. de dr. comp., (RIDC), 1951, p. 413.

<sup>26</sup> D. H. Rosenbloom, *Public Administration*, Random House (BIDC), New York, 1986.

prezentate și opiniile autorilor din țările continentale europene, țările anglo-saxone, ale Americii latine, Asiei, Africii și Orientului Mijlociu... Un interes deosebit ar prezenta noua doctrină a statelor socialiste, cu privire la administrația de stat sau la revigorarea acestei administrații, în statele care au rezistat și în care s-au instituit noile regimuri politice, după valul seismelor revoluționare.

Legislația modernă a românilor s-a dezvoltat sub influența legislației franceze – cu mult înainte de Unirea din 1859. Ea a evoluat în forme specifice necesităților noastre naționale, între cele două războaie mondiale și a suferit unele transformări esențiale, determinate de evenimentele care – după cel de-al doilea război mondial – au hotărât destinele statelor est-europene, de a se afla – până în preajma anului 1989 – în sfera de influență a Uniunii Sovietice. Indiferent de grupele de influență sau presiune străină, manifestate în România, anterior sau ulterior acestui an de referință, indiferent de proporția acestei influențe în economia noastră națională și de forma și conținutul contractelor încheiate, legislația noastră “rămâne” europeană\*, cu afinități ce nu pot fi negate și care își trag seva

\*După anul de grație 1989, formularea – entuziastă, figurativă, de stil: “Am intrat în Europa”, a fost denaturată de la sensul său inițial, utilizându-se de mass-media în diverse accepțiuni peiorative.

din legislația napoleoneană. Aceasta este rațiunea care determină și orientarea cursului de față spre cultura juridică franceză, evident, și cu ilustrarea elementelor specifice din practica administrativă și literatura juridică a altor state.

## 22. *Dreptul administrativ – partea generală și specială.*

*Dreptul administrativ general* reprezintă partea centrală a dreptului administrativ. Distincția acestei părți a dreptului administrativ, nu urmărește acreditarea ideii a două subramuri ale științei dreptului administrativ ci, distincția între partea care urmează a fi abordată (în cadrul cercetării) *în principal (partea generală)*, față de cea care urmează a fi abordată *ulterior (partea specială)*. a) Problemele care se cer a fi abordate cu prioritate, *în partea generală*, sunt cele privitoare la cunoașterea normelor generale de organizare administrativă, descentralizarea administrativă, activitatea desfășurată de organele administrative și regimul juridic căruia îi este supusă această activitate, condițiile în care această activitate se execută pentru a fi conforme dreptului în vigoare, precum și cele cărora le este subordonată obligația de a repara consecințele păgubitoare. Pe de altă parte, se impune cunoașterea organizării generale a jurisdicției administrative și principiile care determină competența sa, jurisdicția administrativă

neconfundându-se cu dreptul cotenciosului administrativ, dar legăturile dintre ele, impunând ca cercetarea acestora să nu poată fi operată în totală disocierie. În cadrul aceluiași cunoștințe generale sunt prezentate mijloacele generale ale acțiunii administrative cum sunt funcția publică, domeniul public, actele administrative etc. b) *Problemele de domeniul părții speciale* a dreptului administrativ, conduc cercetarea către abordarea unor sectoare ale administrației, dreptul public al organelor administrative de specialitate din sectoarele economice, dreptul în diferitele servicii publice, urbanism și amenajarea teritorială, protecția mediului ambiant etc. Capitolele sau secțiunile din partea specială a dreptului administrativ pot face obiectul unor cercetări aprofundate în cadrul unor lucrări de referință cum ar fi serviciile publice și întreprinderile naționale<sup>27</sup>, administrarea economiei, dreptul public economic<sup>28</sup>, serviciul public<sup>29</sup> și dreptul economic etc.

Dreptul administrativ, partea generală, precum și – într-o mai mică măsură – partea specială, are conexiuni cu alte discipline: știința administrației care reprezintă, în principal,

---

<sup>27</sup> B. Jeanneau, *Droit des services publics et des entreprises nationales*, Dalloz, Paris, 1984, p. 62-73.

<sup>28</sup> A. de Labaudère, A. Mestre, *Services publics et droit public économique*, t.I., Litec., 1992, p. 37-40.

<sup>29</sup> Kearney Richard, *Labour Relations in the Public Sector*, New York, Marcel Dekker, 1984, p. 54-61.



studiul sociologic al administrației orientat, în special, asupra faptelor și normelor juridice în vederea unei activități eficiente; dreptul administrativ comparat, istoria<sup>30</sup> instituțiilor administrative etc. (în afara conexiunilor și delimitărilor cu disciplinele juridice care vor fi studiate într-o secțiune aparte).

23. *Dreptul administrativ român este un drept în plină transformare.* Ramură a sistemului nostru de drept, dreptul administrativ a suferit transformări profunde, în cadrul actualului proces de discontinuitate și continuitate, economică, structurală, conceptuală, de principii, legislativă etc. Multe din regulile și principiile teoretice au suferit schimbări profunde de la centralismul excesiv la descentralizarea administrativă (Legea administrației publice locale), de la quasi-iresponsabilitatea administrativă la reglementări ferme privind obligația reparării prejudiciilor și a restabilirii drepturilor încălcate de către administrație, în cazul elaborării unor acte administrative ilegale (Legea contenciosului administrativ) etc.

---

<sup>30</sup> Colectiv, *Istoria dreptului românesc* (în trei volume), Editura Academiei, vol. II/1 și 2, București, 1984, p. 148-167, 287-301, vol. II/2, p. 78-87, 287-301; H. Puget, *Les institutions administratives étrangères*, Dalloz, 1969, p. 25-130; G. Sautel, *Histoire des institutions publiques depuis la Revolution française*, Dalloze (Paris), 1982, p. 107-118.



Dreptul administrativ prin natura sa este un drept fluctuant, normele sale suferind transformări frecvente -- incomparabile, din acest punct de vedere, cu transformările intervenite în cadrul reglementărilor altor ramuri de drept (cum ar fi dreptul civil). Rațiunea frecvenței evoluții a normelor dreptului administrativ orientează cercetarea către raporturile umane a căror necesități sunt exprimate prin acest drept (raporturile dintre stat și individ). Aceste raporturi, cu privire la administrație, suferă, în mod cert, transformări mai rapide decât raporturile dintre particulari. Concepția generală și particulară cu privire la stat, la rolul său, *concepția privitoare la ceea ce statul trebuie să asigure cetățenilor și ceea ce trebuie să le pretindă acestora*, toate acestea determină fluctuații și mutații frecvente în legislația administrativă, comparativ cu cea civilă sau comercială.

În măsura în care s-ar înființa un organism central (poate chiar Consiliul Legislativ), ce s-ar caracteriza printr-o remarcabilă suplete, și dreptul administrativ s-ar adapta, cu mai multă eficiență noilor necesități (prin retușări succesive și insensibile care, să nu stârnească seisme sociale, de mică sau mare amploare, cu efecte dureroase pentru mai multe sau mai puține categorii sociale).

§ 3. Știința administrației este o ramură a științelor sociale care cercetează administrația în toată complexitatea sa în scopul unei eficiente *organizări și funcționări*. Comparativ cu știința dreptului administrativ sau alte ramuri ale științei sau disciplinelor didactice care cercetează administrația publică sau privată, în funcție de specificul ramurii respective (istoric, politic, economic, psiho-sociologic etc.), știința administrației, utilizează rezultatele cercetărilor acestor științe, examinând faptul administrativ în toată complexitatea sa. În consecință, studiul științei administrației, *are consistența unei discipline de sinteză*, o disciplină de confluență cu celelalte discipline care au drept obiect de referință fenomenul administrativ<sup>31</sup>.

În literatura de specialitate europeană, cercetările juridice privind fenomenul administrativ au dominat încă din perioada antebelică, dreptul administrativ reglementând raporturile dintre stat și cetățeni. Născut în urma revoluțiilor burgheze, în perioada “statului de drept”, caracterul novator al dreptului administrativ a fost recunoscut atât de guvernanți cât și de guvernați. Primii urmăreau instituționalizarea unei noi ordini sociale (cu tot “cortegiul” său de alte “ordine”), opuse

---

<sup>31</sup> Supus cercetării în lucrările profesorilor Al. Negoită, *Drept administrativ și știința administrației*. Ed. Athenaeum, București, 1991 și M. Oroveanu, *Introducere în știința administrației de stat*, București, 1991.

arbitrariului feudal; ceilalți, îi recunoșteau calitatea de instrument care le dădea speranța apărării drepturilor lor împotriva arbitrariului oricărei alte puteri de stat. Comparativ cu celelalte cercetări asupra administrației, cercetările juridice au prevalat pe continentul european cunoscând o dezvoltare impresionantă. Pe continentul american, în special, în Statele Unite ale Americii, datorită condițiilor specifice formării și dezvoltării națiunii americane confruntată cu probleme complexe de organizare social-politică, în cadrul unor limite teritoriale extinse, practica activității vieții sociale și de stat, a îndrumat preocupările cercetătorilor mai mult către problemele *eficienței* acestei activități, mai mult către *acțiunea administrativă* (cu toate aspectele sale complexe), *decât către normele dreptului administrativ*. Statele Unite reprezintă un stat și americanii o națiune, profund diferită de celelalte (așa după cum apăreau Uniunea Sovietică și sovieticii – evident, în cu totul alte circumstanțe – după primul război mondial și până de curând). Statele Unite ale Americii reprezintă o masă continentală fără prea multe contacte cu vecinii imediați. Statele Unite mândre de strămoșii lor care au repudiat jugul colonial precum și de imigranții (de multiple rase), care s-au afirmat (imigranți veniți să caute o nouă patrie), au renunțat – în mod deliberat – la tradițiile lor foarte vechi. Ele reprezintă o

republică federală cu un regim prezidențial, în care interesele naționale se conciliază cu particularitățile statelor. Comparativ<sup>32</sup> cu metropola de odinioară, diferențierile pe multiple planuri sunt de o remarcabilă evidență: structura economică a celor două țări este profund diferită; populația lor este, de asemenea, diferită prin număr, prin compoziție etnică, prin apartenență religioasă, prin nivelul de viață, prin aspirații și sentimente. Dictonul "l'Americain way of life" nu constituie idealul de viață al englezilor; educația americană este deosebită de educația englezilor și însăși limba americană tinde a se disocia de cea engleză. Dreptul american<sup>33</sup> a evoluat sub imperiul unor factori proprii și este profund diferit de cel englez<sup>34</sup>. Cu toate aceste diferențieri<sup>35</sup> – și în afara tendinței de a le exagera, rămâne fondul comun și foarte important al celor două sisteme de drept, și anume "*dreptul comun*", fond suficient de important pentru a-i determina pe americani să se considere ca făcând parte, fără ezitare, din familia sistemului juridic de

---

<sup>32</sup> A. Khan-Freund, *English Law and American Law. Some Comparative Reflections, Essays in Jurisprudence in honor of Roscoe Pound*, 1962, p. 360-410.

<sup>33</sup> Privire generală: A. Tunc, *Le droit des États-Unis*, Paris, 1965; F. F. Stone, *Institutions fondamentales du droit des États-Unis*, Paris, 1965.

<sup>34</sup> R. David, *Le droit anglais*, Dalloz, Paris, 1969, p. 65-72.

<sup>35</sup> Emil Miclescu, *Sistemul constituțional anglo-saxon, Constituția României...*, p. 405-421.



*common law*<sup>36</sup>. Dezvoltarea administrativă a Statelor Unite a urmărit punerea în aplicare a noilor legi în condițiile proprii, specifice domeniilor economice și sociale. Această extensiune s-a produs mai mult în *cadrul administrației* și a dreptului federal decât în cel al diferitelor state. Doctrina americană modernă consideră că în societate s-a dezvoltat o a patra putere – puterea administrativă – distinctă de cele trei puteri tradiționale. Asemănător puterii executive, această putere a fost încredințată președintelui Statelor Unite. Dar, spre deosebire de puterea executivă ea este exercitată în colaborare și sub controlul unui anumit număr de înalte comisii administrative<sup>37</sup> instituite de către Congres (pentru controlul căilor ferate și în vederea reglementării generale a transporturilor interetactice, pentru muncă și securitate socială, comerț, meserii etc.). Aceste organisme federale permanente sunt abilitate să elaboreze regulamente și să rezolve contestații. Or, dreptul administrativ american nu poate fi înțeles fără a cerceta activitatea acestor comisiuni, care au în centrul preocupărilor lor *eficiența activității administrative*, studiile privitoare la administrația de stat, conturându-se în confluență cu cele a căror scop este

---

<sup>36</sup> V. D. Zlătescu, *Geografia juridică contemporană*, Ed. Șt. E., București, 1981, p. 150-158.

<sup>37</sup> Cum sunt, de exemplu: *Interstate Commerce Commission*; *Federal Trade Commission*; *Security and Exchange Commission*.



relevarea acestei eficiente.

După cel de-al doilea război mondial, studiile<sup>38</sup> privitoare la o administrare eficientă câștigă tot mai mult teren, *cercetătorii europeni*<sup>39</sup> acordându-le atenția, recunoscându-le calitățile, iar Organizația Națiunilor Unite, elaborează un program de asistenta tehnică<sup>40</sup> privind administrația publică pentru țările în curs de dezvoltare. Totuși o adaptare armonioasă a celor două concepții privind dreptul administrativ și știința administrației nu s-a realizat. Dreptul administrativ își păstrează obiectul și metoda sa de cercetare, iar știința administrației<sup>41</sup> are în centrul preocupărilor problemele organizării unei activități eficiente. Reglementările juridice oferă științei administrației ansamblul de norme care permit confruntările între necesitățile social-economice și modul de organizare a administrației publice. Complexele probleme ale activității administrative nu pot fi cercetate și soluționate ignorând *normele dreptului administrativ* – care creează cadrul organizatoric și funcțional al activității administrative – sau ignorând știința dreptului

---

<sup>38</sup> G. Pedraglio, *Management et organisation, Qu'est-ce-que le management*, Dunot, Paris, 1971, p. 10-15.

<sup>39</sup> Ch. Debbasch, *Traité de science administrative*, Dalloz, Paris, 1971, p. 9.

<sup>40</sup> *Manuel d'administration publique*, Nation Unies, New York, 1964, p. 63-70.

<sup>41</sup> M. Oroveanu, *Cu privire la obiectul științei administrației*, S.C.J., nr. 2/1971.

administrativ, ca element principal de referință a cercetărilor privitoare la administrație.

În țara noastră, încă din anul 1925, Paul Negulescu<sup>42</sup> referindu-se la necesitatea consolidării statului român (după Marea Unire din 1919), printr-o bună administrare, se referea la crearea unei *școli superioare administrative* unde tinerii să capete îndrumările necesare pentru a fi buni administratori. Referindu-se la *știința administrativă*, Paul Negulescu face trimiteri la unii autori (Otto Mayer)<sup>43</sup>, care consideră *Verwaltungslehre* (știința administrativă), o disciplină separată, o ramură a științelor politice și care se ocupă de "*activitatea statului din punctul de vedere al scopului și al obiectului*" (cu insistență asupra situațiilor de fapt, privind organizarea națională a serviciilor, ierarhia în cadrul acestora, atribuțiile, modul de funcționare etc.). Invocându-l pe L. von Stein (*Verwaltungslehre*, 1865-1868), îl identifică drept partizanul acestei științe a practicii administrative, a cărei opinie – preluată sau concordantă cu a sa – subliniază diferența dintre cele două ramuri ale științei: "*știința administrației* tinde mai mult să formeze administratori, pe câtă vreme *dreptul*

---

<sup>42</sup> *Tratat de drept administrativ român*, vol. I, ediția a III-a, Tipografiile României Unite, București, 1925, p. 20, 51-52.

<sup>43</sup> Otto Mayer, *Le droit administratif allemand*, Girard et Bière, Paris, 1903, p. 137 și următ.

*administrativ...*, degajează în mod științific principiile care guvernează raporturile dintre administrațiune și administrați”.

Dinamismul și universalitatea cercetărilor privind activitatea administrativă s-au manifestat în țara noastră după cel de-al doilea război mondial prin numeroase studii în care organizarea și activitatea administrativă au fost abordate din foarte multe puncte de vedere necesitatea acestor cercetări fiind unanim recunoscute. În cadrul disciplinelor didactice, știința administrației este predată în corelare cu dreptul administrativ (“dreptul administrativ și știința administrației”, “dreptul administrativ și elemente de știința administrației”). În măsura în care vom admite că știința administrației cercetează fenomenul administrativ (utilizând variate metode), din punctul de vedere al organizării și funcționării eficiente (J. Starosciak)<sup>44</sup>, problematica științei administrative se conturează și-și găsește justificarea. În consecință, cercetările viitoare – mai ales cele privitoare la înlăturarea vechilor structuri și organizarea noilor structuri – nu vor putea omite orientările spre analiza concretă a posibilităților practice de realizare a unor structuri administrative de maxima eficiență.

---

<sup>44</sup> J. Starosciak, *Elemente ale științei administrației*, Ed. P., București, 1967, p. 45-55.

#### 4. Conexiuni și delimitări între dreptul administrativ, știința administrației și alte ramuri ale științei

Dreptul administrativ, ramură autonomă în sistemul dreptului, are strânse legături cu celelalte ramuri de drept. Cercetat din punctul de vedere al științei dreptului, ca ramură a științelor juridice, dreptul administrativ prezintă conexiuni și delimitări cu alte ramuri ale științei. Dintre acestea, rețin atenția – prin însemnătatea legăturilor supuse examinării – următoarele:

24. *Dreptul administrativ și știința administrației.* Cercetarea principalelor domenii de reglementare a dreptului administrativ nu poate epuiza aspectele supuse examinării, dacă această disciplină didactică nu este coroborată cu unele elemente furnizate de știința administrației. Prezentarea complexă a fenomenului administrativ se poate realiza prin extinderea ariei de cercetare a științei dreptului administrativ. În acest sens, se are în vedere faptul că între știința dreptului administrativ și știința administrației<sup>45</sup> nu există deosebiri privitoare la obiect, întrucât ambele ramuri ale științei au ca obiect de cercetare administrația. Dar, știința administrației cercetează fenomenul administrativ din punct de vedere al

---

<sup>45</sup> Ch. Debbasch, *Science...*, p. 15-21.

organizării și funcționării lui eficiente<sup>46</sup>. În mod evident, știința administrației nu poate face abstracție de reglementările legate dar optica cercetării sale este diferită. Cu titlu de exemplu, în capitolul privitor la serviciul public, știința dreptului administrativ va studia toate aspectele privitoare la statutul juridic al instituțiilor publice și funcționarilor publici, pe câtă vreme știința administrației va studia aspectele legate de raționalizarea și simplificarea aparatului administrativ al statului și al celorlalte instituții publice în vederea maximului de eficiență<sup>47</sup> economico-socială. De asemenea, unele aspecte privind actele administrative și instituția contravenției: Știința dreptului administrativ cercetează condițiile de legalitate a actelor administrative, efectele actelor administrative, forma actelor administrative etc., pe câtă vreme știința administrației studiază mijloacele cele mai eficiente în vederea adoptării unei decizii administrative, transmiterea operativă a conținutului informației, conservarea informației etc. În privința contravenției: Dreptul administrativ va cerceta contravenția din punctul de vedere al reglementărilor cadru și al celor speciale, cu privire la răspunderea contravențională, la procedura constatării contravențiilor, la sancțiunile contravenționale.

---

<sup>46</sup> Al. Negoită, *Știința administrației*, E.D.P., București, 1977, p. 8-19.

<sup>47</sup> I. Iovănaș, *Drept administrativ...*, op. cit., p. 32.



Știința administrației va cerceta contravenția din punctul de vedere al specificului unor contravenții, a cauzelor care le determină – într-o perioadă sau alta, într-o zonă sau alta – a eficienței sau ineficienței unor sancțiuni contravenționale, de multe ori, mai preferabil a fi suportate de contravenient, decât a încerca corijări sau remedieri. pentru a nu mai recidiva în asemenea fapte periculoase. Astfel studiul dreptului administrativ este întregit cu unele elemente ale științei administrației propunându-și să analizeze nu toate aspectele organizatorice legate de celelalte domenii de activitate<sup>48</sup>, ci, numai cele strict legate de activitatea desfășurată de organele administrației publice. În cadrul acestei conexiuni, cercetarea juridică are în vedere implicațiile sociale și economice ale reglementărilor administrative precum și eficiența acestei activități, iar știința administrației (în cercetarea diferitelor aspecte ale organizării și funcționării eficiente<sup>49</sup>, a administrației), are în centrul preocupărilor, reglementările legale precum și ansamblul principiilor juridice.

---

<sup>48</sup> Unele aspecte privind activitatea instanțelor judecătorești a organelor Parchetului, precum și a societăților (cu capital de stat sau mixt) etc., vor fi cercetate doar din punctul de vedere al încadrării sau contigentei lor, în sistemul organelor administrative sau din punctul de vedere al principiilor administrative de organizare și funcționare.

<sup>49</sup> I. L. Baccilo, *Factori v liisiuscie na effektivnosti upravlenia* (Factorii de influențare a eficienței administrative), Soretskoe, gasudartstvo i pravo, nr. 2/1973, p. 15.

În același timp, *știința administrației* are strânse legături cu alte ramuri ale științelor sociale, cum sânt: *Știința conducerii*, *Managementul*<sup>50</sup>, care cercetează societatea în ansamblu, considerată ca *sistem social* și procesul de conducere generală a acestui sistem. În acest sens, se are în vedere o asemenea organizare – la nivel macro și micro-social – care să poată rezista numai dacă părțile ei pot să reacționeze, într-o măsură mai mare sau mai mică, la sistemele de tensiuni interne<sup>51</sup>. De asemenea, organizarea administrativă trebuie privită în sensul unei interdependențe între diferite porțiuni organizate, dar o interdependență de diferite grade<sup>52</sup>. În același timp, este necesară o asemenea organizare, conform căreia cunoașterea unei părți a sistemului să ne poată oferi informații, evident parțiale, despre restul sistemului. O idee semnificativă cu privire la organizare nu se poate obține într-un cadru organizatoric rigid, care, printre altele, nu ar admite întâmplarea în lanțul cauzal al evenimentelor, nu ar admite, de pildă, unele modificări ale programărilor sau, nu ar admite noi forme de organizare administrativă, specifice procesului actual de con-

---

<sup>50</sup> V. Munteanu, *Managementul Marketingului*, în studiul colectiv: *Bazele Marketingului*, Iași, 1992, p. 261-310.

<sup>51</sup> O preocupare mai veche, M. Dvoracek, *Drept administrativ și elemente de știința administrației*, vol. I. Iași, 1982, p. 142.

<sup>52</sup> R. Boier, *Cercetarea comportamentului consumatorului*, *Bazele Marketingului*, p. 95-111.

tinue transformări economico-sociale<sup>53</sup>.

*Știința administrației* este cercetată în strânsă conexiune cu *ergonomia* (care urmărește creșterea productivității muncii în condițiile economiei de efort uman) cu *sociologia* (prin utilizarea metodelor sociologice de cercetare în administrație), cu *psihologia* (în studiul factorilor comportamentului social al individului sau a grupurilor sociale<sup>54</sup>, în special cei privitori la conștiința utilității personale în atracția emoțională). De asemenea, nu pot fi omise alte conexiuni, cum sunt cele cu *istoria*<sup>55</sup> (în mod deosebit, cele care privesc istoria instituțiilor politice și juridice), *etnografia*, *demografia*, *științele economice*<sup>56</sup> și altele.

25. *Știința dreptului administrativ* este studiată în conexiune cu celelalte domenii ale științei dreptului și care corespund studierii celorlalte ramuri ale sistemului unitar al dreptului nostru, dar, în mod deosebit, în conexiune cu *teoria*

---

<sup>53</sup> *Restructurarea ordinii internaționale* (Raportul către Clubul de la Roma – coordonator Jan Tinbergen), E.P., București, 1978, p. 121-124, 155-163.

<sup>54</sup> C. Levi-Strauss, *Antropologia structurală*, E.P., București, 1978, p. 3 și următ.

<sup>55</sup> D. Firoiu, *Istoria statului și dreptului românesc*, Editura Fundației "Chemarea", Iași, 1992, p. 221, 296.

<sup>56</sup> V. Nechita, *Manual de Economie Politică*, vol. I, Ed. Porto-Franco, 1991, p. 16-18; Gh. Macovei, *Economie Politică*, Ed. Fundației "Chemarea", Iași, 1992, p. 21-28.

*generală a statului și dreptului*<sup>57</sup> (trunchiată în unele planuri de învățământ sub denumirea de Introducere în studiul dreptului)<sup>58</sup>. Astfel, cercetând statul și dreptul în ansamblu, teoria generală a statului și dreptului, ajunge la generalizări științifice fundamentale luând în considerație cuceririle științelor juridice pozitive, implicit ale științei dreptului administrativ. În același timp, concluziile și generalizările teoriei generale reprezintă linii directoare sub aspect teoretic, precum și principale instrumente de tehnică juridică (norma juridică, raportul juridic, izvorul de drept, instituția juridică etc.), pentru științele juridice pozitive, din care face parte și știința dreptului administrativ.

Dreptul administrativ nu poate fi analizat cu suficient temei decât, privit în strânsă legătură și *cu celelalte ramuri ale dreptului*. Cu toate delimitările privitoare la obiectul și metoda reglementării juridice a fiecărei ramuri a dreptului nostru, unele din ele prezintă conexiuni mai evidente.

26. În primul rând, dreptul administrativ trebuie studiat în strânsă legătură cu *dreptul constituțional*. Dreptul

---

<sup>57</sup> G. Boboș, *Teoria generală a statului și dreptului*, E.D.P., București, 1983, p. 25-35.

<sup>58</sup> M. Dvoracek, G. Lupu, *Teoria generală a dreptului*, Ed. Fundației "Chemarea", Iași, 1996; I. Santai, *Introducere în studiul dreptului*, Universitatea Sibiu, 1991, p. 25-27.



constituțional<sup>59</sup> reglementează organizarea socială și de stat, organele puterii legislative și administrației publice centrale și locale, organele justiției și ale parchetului, drepturile și obligațiile fundamentale ale cetățenilor etc. stabilind principiile generale cu privire la modul de organizare a activității desfășurate de toate organele de stat centrale și locale. Se poate afirma că, dreptul constituțional este ramura diriguitoare a tuturor ramurilor de drept, din sistemul de drept al unui stat. În consecință, deși normele dreptului administrativ sunt conforme cu normele constituționale, ele însă nu se identifică. “Prin faptul că dreptul constituțional stabilește, în cadrul unei sinteze armonioase și a unei reglementări sistematice, principiile fundamentale ale tuturor ramurilor de drept, el este unul din instrumentele cele mai active de coordonare și integrare într-un tot organic a numeroaselor și variatelor *norme* aparținând diferitelor ramuri de drept (T. Draganu, *Drept constituțional*).

Pornind de la principiile generale stabilite de dreptul constituțional, dreptul administrativ prin normele sale reglementează în amănunt particularitățile privitoare la relațiile sociale care se nasc în cadrul administrației publice<sup>60</sup>. Aceste

---

<sup>59</sup> I. Deleanu, *Drept Constituțional și instituții politice*, vol. II, Ed. Fundației “Chemarea”, Iași, 1992, p. 58-89.

<sup>60</sup> A. Iorgovan, *Drept administrativ I*, op. cit., p. 115.



relații sociale reglementate de dreptul administrativ se nasc în legătură cu structura întregului aparat administrativ, modul de organizare și funcționare a organelor administrative, funcția și funcționarul public, modul de adoptare (emitere) a actelor administrative, exercitarea diferitelor forme de control în vederea asigurării legalității etc.

Ținând seama de problemele comune pe care le reglementează din punct de vedere juridic, între dreptul constituțional și dreptul administrativ există o profundă interdependență. Totuși, dreptul administrativ are un obiect propriu de reglementare juridică constituind o ramură de drept de sine stătătoare.

27. Între dreptul administrativ și *dreptul civil* există o strânsă legătură deoarece ambele ramuri de drept reglementează, din punct de vedere juridic, numeroase și importante relații sociale cu caracter patrimonial, care se nasc în activitatea organelor statului și a cetățenilor. Dreptul civil<sup>61</sup> reglementează însă relațiile sociale cu caracter patrimonial care se nasc între persoane fizice și juridice, în cadrul cărora părțile sunt egale din punctul de vedere al consimțământului. Cu

---

<sup>61</sup> S. Rauschi, T. Ungureanu, *Drept civil*, Ed. Fundației "Chemarea", Iași, 1997, p. 49-81.

privire la reglementarea juridică a relațiilor sociale cu caracter patrimonial, care se nasc între organele statului, se poate constata, o strânsă legătură între normele juridice administrative și cele ale dreptului civil urmărindu-se o mai bună organizare, gospodărire și valorificare a fondului proprietății publice și private<sup>62</sup>. Dreptul administrativ reglementează din punct de vedere juridic relațiile sociale cu caracter patrimonial, care apar în legătură cu administrarea fondurilor (de bază și a celor circulante) precum și relațiile sociale cu caracter patrimonial care se nasc în procesul administrativ, în legătură cu administrarea acestei proprietăți (dotarea instituțiilor și unităților economice cu bunurile materiale necesare realizării scopului pentru care au fost înființate, calitatea producției, stabilirea prețurilor, activitatea de programare etc.). În mod frecvent, reglementările acestor două ramuri ale dreptului le remarcăm în cadrul instituției contractului și capacității juridice civile. În raporturile juridice reglementate de normele dreptului administrativ una din părți are calitatea de organ al administrației care acționează în numele puterii de stat. Totuși, sunt numeroase cazurile, când organele administrative, apar în raporturile juridice civile, în calitate de subiecte de drept civil, fiind egale din punctul de vedere al consimțământului cu

---

<sup>62</sup> Reglementările privitoare la Fondul proprietății publice și private.

celelalte subiecte de drept (contractele de vânzare-cumpărare, prestările de servicii, acceptările de donații etc.). Din acest punct de vedere, trăsătura de unire o constituie instituția personalității juridice, majoritatea organelor administrative având atât capacitatea juridică administrativă cât și civilă, activitatea lor aflându-se sub incidența de reglementare a dreptului administrativ și a dreptului civil.

#### 28. *Dreptul administrativ și dreptul financiar.*

Dreptul financiar, ramură de sine stătătoare a sistemului nostru de drept (cu un obiect propriu de reglementare juridică), are strânse legături cu dreptul administrativ (din care s-a desprins). Dreptul administrativ reglementează organizarea și modul de funcționare a întregului aparat financiar și bancar. De asemenea, dreptul administrativ reglementează competența unor organe administrative din cadrul activității financiare stabilind, totodată, și procedura emiterii actelor lor financiare. În anumite situații, prin normele dreptului administrativ se reglementează și unele relații sociale cu caracter financiar, care se nasc în legătură cu încălcarea normelor de drept administrativ, cum este, de exemplu, sancționarea contravențiilor și confiscarea administrativă reglementată de Legea nr. 32 din 1968. Dreptul administrativ creează cadrul organizatoric în vederea realizării

raporturilor juridice financiare, a repartizării fondurilor bănești, precum și în vederea asigurării disciplinei financiare, în toate sectoarele de activitate.

29. Dreptul administrativ are strânse legături și cu *dreptul muncii și protecției sociale*, care reglementează din punct de vedere juridic relațiile de muncă și de protecție socială. În temeiul normelor care alcătuiesc ramura de drept a muncii și în vederea realizării lor, dreptul administrativ reglementează organizarea executării dispozițiilor cuprinse în aceste norme, și care se referă la organizarea muncii în cadrul organelor administrative, angajarea funcționarilor de stat în diferite servicii, protecția socială, aplicarea unor măsuri de constrângere administrativă împotriva celor care încalcă dispozițiile legale etc. Toate problemele care apar în legătură cu protecția muncii și controlul acesteia sunt de competența organelor administrative, a căror activitate este reglementată de normele dreptului administrativ. De asemenea, dreptul administrativ reglementează organizarea pregătirii profesionale a funcționarilor publici precum și repartizarea, angajarea acestora (concurs, numire), în diferite forme de activitate. În acest sens, dreptul administrativ comparativ cu dreptul muncii reglementează raporturile de putere care se nasc între organele



administrației publice și personalul angajat.

30. *Dreptul administrativ și dreptul familiei.* Ramură a sistemului de drept, dreptul familiei reglementează, din punct de vedere juridic, relațiile de familie. Organele administrative sunt investite a organiza evidența actelor de stare civilă. Operațiile de înregistrare a actelor de naștere, căsătorie, divorț, deces, tutelă, curatelă. Toate aceste atribuții, date în competența organelor administrative, sunt reglementate de normele de drept administrativ.

Dreptul administrativ are strânse legături și cu celelalte ramuri ale sistemului de drept. Astfel, este evidentă conexiunea cu *normele dreptului penal*<sup>63</sup>, în special cu privire la elementele comparative privind reglementarea și sancționarea infracțiunilor și a contravențiilor, cu *dreptul procesual civil*, în privința activității jurisdicționale a organelor administrative (care implică completări cu normele dreptului procesual civil), cu *dreptul internațional public*<sup>64</sup>, privind organizarea administrativă a organului central de specialitate, Ministerul

---

<sup>63</sup> M. Zolyneak, I. M. Michinici, *Drept penal* (partea generală), Ed. Fundației "Chemarea", Iași, 1999, p. 14-15.

<sup>64</sup> M. Niciu, *Drept internațional public*, Ed. Fundației "Chemarea", Iași, 1992, p. 16-20.



Afacerilor Externe, precum și a ambasadelor și consulatelor române în diferitele țări ale lumii.

Având în vedere specificul dreptului administrativ, conexiunile și delimitările acestuia pot fi raportate și la celelalte ramuri ale sistemului de drept.

### TITLUL III

## REGULA DE DREPT ADMINISTRATIV

31. *Privire generală.* Reglementarea juridică a activității administrative prin norme și principii juridice se corelează cu un anumit tip de civilizație și ele răspund dorinței de a-i proteja pe indivizi împotriva *arbitrariului* la care ar fi expuși dacă administrația nu ar fi subordonată nici unor reguli de drept prestabilite. În același timp, ele contribuie la coerența acțiunii administrative – care ar fi amenințată dacă agenții publici s-ar conduce după inspirația lor personală. Ele operează, în cadrul unei sinteze de antinomii, între exigențe opuse, care privesc *libertatea* celor administrați și *eficacitatea* administrației. În regulile de drept, acțiunea administrativă își află atât elementul *motor* cât și *limitele sale*. Stabilindu-li-se capacitatea și competențele, prin normele juridice, se conferă organelor administrative (agenților publici) titlul, li se asigură posibilitatea realizării scopurilor și li se conferă forța juridică necesară realizării lor. În același timp, acțiunea administrativă nu poate fi potrivnică regulii de drept, în caz contrar, operând suspendarea, revocarea sau anularea unei asemenea acțiuni.

În consecință, se impun unele precizări privitoare la

*normele juridice administrative, și la izvoarele de drept, în care sunt consacrate, precum și la aplicarea lor – conform principiului legalității – în cadrul raporturilor juridice administrative.*

## Capitolul I. Norma juridică administrativă

32. *Concept.* Normele juridice administrative<sup>1</sup>, asemănător celorlalte norme de drept, reprezintă o categorie de norme sociale, *institute sau recunoscute de stat*, a căror aplicare este asigurată de forța coercitivă a statului. Asemănător celorlalte norme de drept, normele administrative comportă *însușiri specifice* care le individualizează, în raport cu alte categorii de norme sociale precum și în raport cu alte categorii de norme juridice. Astfel: a) Normele juridice administrative au un caracter general, impersonal, abstract, prescriind o conduită tipică, și având o aplicabilitate repetată la un număr nelimitat de cazuri. De asemenea, ele au un caracter volițional, obligatoriu, antrenează efecte juridice și atrag nemijlocit răspunderea celor care le încalcă. b) Normele juridice administrative

<sup>1</sup> Subiect amplu cercetat de școlile românești de drept administrativ din București, Iași, Cluj, Sibiu.

reglementează o categorie aparte de raporturi sociale (raporturile administrative), raporturi care se nasc în cadrul și pentru realizarea activității executive a statului și a celorlalte organe ale administrației publice.

33. *Structură* – Norma juridică administrativă<sup>2</sup>, fiind o prescripție stabilită, în conformitate cu voința de stat, are o *structură internă*, de conținut (structura logică-juridică) și o *construcție externă*, care privește forma de exprimare a normei (structura legislativă, tehnică-juridică). Sub aspect noțional, elementele structurii interne a normei juridice administrative (ipoteza, dispoziția și sancțiunea), sunt identice cu ale celorlalte norme juridice. Ele sunt reciproc dependente, și, indiferent de formularea lor literară și de ramura de drept din care fac parte, asigură conținutul logic al prescripției. *Ipoteza*<sup>3</sup> normei juridice administrative poate fi mai detaliată și să-și găsească exprimarea în primele articole din cadrul dispozițiilor generale ale legii care să corespundă dispozițiilor mai multor norme de drept (art. 1 și 2 din *Legea nr. 60* din 23 septembrie 1991, *privind organizarea și desfășurarea adunărilor publice*; art. 1 din *Legea nr. 61* din 27 septembrie 1991, *pentru sancționarea*

<sup>2</sup> I. Iovănaș, *Drept administrativ*, op. cit., p. 18-20.

<sup>3</sup> V. Gilescu, *Drept administrativ*, București, 1986, p. 158-162.

faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice); după cum, în legile organice, ipoteza poate fi generic înțeleasă sau desprinsă din reglementările privitoare la organizarea și funcționarea organelor administrative. Dispoziția normei juridice administrative este bine conturată și are, în majoritatea cazurilor, un caracter imperativ, impunând o anumită conduită obligatorie subiecților, o conduită reglementată atât de normele cuprinse în legile organice cât și în cele ordinare (Legea 32 din 1968, Codul vămilor, codul silvic etc.). În privința sancțiunii aceasta poate fi subînțeleasă, aplicabilă unui număr mai mare de norme, ea poate fi stabilită pentru fiecare ramură juridică administrativă (în cazul contravențiilor), după cum ea poate lipsi (în cazul normelor legilor organice).

34. *Clasificare.* Normele juridice administrative se clasifică potrivit mai multor criterii: obiectul reglementării, conduita prescrisă, caracterul, gradul de generalitate, modul de redactare, conținut, durata acțiunii. Clasificarea și criteriile stabilite de doctrina juridică ușurează înțelegerea, de către subiecții de drept, a caracterului și sensului normei de conduită prescrise. Dintre criteriile de clasificare mai sus enunțate vom releva cele privitoare la *obiectul reglementării juridice* și cele



privitoare la *caracterul dispoziției*, celelalte urmând a fi examinate în concordanță cu tematica propusă a fi cercetată în capitolele următoare.

1. Având în vedere specificul relațiilor sociale care se nasc în diferitele ramuri și domenii ale activității administrative precum și dimensiunile acestei activități, normele dreptului administrativ pot fi clasificate în funcție de *obiectul reglementării juridice* în mai multe categorii: a) Norme de drept care reglementează modul de înființare, organizare, funcționare, reorganizare, desființare a organelor administrației. Prin aceste norme se stabilesc capacitatea organelor administrative, competențele, atribuțiile, raporturile cu celelalte organe. b) Norme de drept care reglementează relațiile organelor administrative cu persoanele fizice și juridice. c) Norme de drept care reglementează serviciul public și statutul funcționarilor publici (categorii, drepturi, obligații, responsabilitate, stimulare). d) Norme juridice care stabilesc condițiile de valabilitate a actelor administrative, conținutul și forma actelor administrative, efectele, intrarea în vigoare, încetarea eficienței lor. e) Norme juridice care reglementează controlul asupra activității organelor administrative, implicit cele care prevăd consecințele ce urmează a fi suportate de către organele administrative, care prin acte administrative ilegale, au

încălcat drepturi și interese legitime ale persoanelor fizice și juridice. f) Norme juridice prin care se stabilește răspunderea contravențională a persoanelor fizice și juridice. g) Norme juridice procedurale care reglementează procedura conform căreia se desfășoară activitatea administrativă (în mod special în cazul actelor administrative cu caracter jurisdicțional, al contenciosului administrativ, a procedurii constatării și sancționării contravențiilor etc.).

2. În raport de *caracterul dispoziției*, normele dreptului administrativ pot fi clasificate în norme imperative (onerative și prohibitive) și permissive. a) *Normele onerative* se caracterizează prin aceea că *obligă* subiecții cărora li se adresează la o anumită conduită, la o anumită prestațiune. Dispozițiile cuprinse în aceste norme au un caracter imperativ în sensul obligativității lor atât pentru organele care le-au elaborat cât și pentru cei chemați să le aplice și să le execute (normele privitoare la competența și atribuțiile organelor administrative și a funcționarilor publici, cele privitoare la relațiile acestora cu persoanele fizice și juridice, normele juridice procedurale etc.). b) *Normele juridice prohibitive interzic* săvârșirea unor acțiuni de către persoanele fizice și juridice. Din această categorie fac parte normele juridice contravenționale reglementate atât de *legea cadru* (nr. 32/1968)

cât și de *Legea nr. 61/1991* precum și de foarte multe alte reglementări cu un caracter special. c) Normele juridice *permissive* lasă la latitudinea subiecților de drept înfăptuirea, sau nu, a anumitor acțiuni. Prin această categorie de norme se reglementează modalitatea de sancționare a unor contravenții; se acordă funcționarilor investiți, dreptul de apreciere, ca, în raport cu pericolul social al faptelor săvârșite de anumite persoane, să stabilească – în limitele legii – cuantumul amenzii; se acordă persoanelor fizice și juridice dreptul de apreciere a acțiunilor lor, în privința bunurilor pe care reglementările vamale le au în vedere în cazul importului, exportului sau tranzitării lor.

## Capitolul II. Izvoarele dreptului administrativ

35. *Conceptul de izvor material și formal.* Norma juridică nu poate deveni obligatorie într-o colectivitate dacă nu îmbracă o anumită formă de exprimare. Cercetarea normei juridice și, în mod special, a normei juridice administrative (subiectul nostru de referință), determină anumite precizări privind necesitatea normei juridice, cauzele care i-au determinat apariția, căror aspirații ea tinde să răspundă etc. În consecință, se impune

cercetarea surselor acesteia, respectiv, a determinărilor materiale și spirituale (izvoarele materiale) și a formei juridice de exprimare (izvoarele formale).

### *Secțiunea I. Izvoarele materiale*

*Izvoarele materiale* \* ale normei juridice administrative reprezintă un ansamblu de determinări materiale și spirituale, ale unei anumite societăți, într-un anumit moment istoric, care impun voinței de stat, exprimarea lor într-o formă juridică normativă. Izvoarele materiale ale normei juridice administrative sunt relevante din punctul de vedere a *substanței* normei juridice, al *conținutului* dispoziției. În marea majoritate a situațiilor, izvoarele materiale ale dreptului administrativ au un caracter autohton (determinările materiale și spirituale ale unei anumite comunități statale, izvorâte din acea comunitate), dar, unele din ele, își pot trage seva dintr-un altot aflat pe trunchiul normelor autohtone, a căror izvoare se pot găsi – distanțate în timp și spațiu – cu mult *dincolo de limitele posibile ale însemnelor de graniță statală*. În acest sens, istoria ne oferă nenumărate exemple. Cea mai reprezentativă exemplificare este *receptarea* dreptului roman în apusul și

\*Subiect dezbătut și preluat din prima parte a cursului de Teoria generală a dreptului (M. Dvoracek și Gh. Lupu, Iași, 1996).



răsăritul Europei ("fenomenul introducerii unora din principiile și instituțiile dreptului roman în diferite state în cursul evului mediu")<sup>4</sup>: În Franța, încă din secolul XII, în Sfântul Imperiu Roman de Națiune Germană (din secolul XV), în Țările Române din secolul XVI. După revoluția franceză din 1789, substanța dreptului roman a trecut în Codul Civil de la 1804. Codul Civil francez a fost primit sau a constituit modelul pentru codurile civile din mai multe țări din Europa (Italia, Spania, Portugalia, România, Belgia). El a fost luat ca model de țările din America Latină și din America Centrală (Argentina, Brazilia). După cel de-al doilea război mondial, codurile civile, comerciale, legi civile sau comerciale au urmat dreptul civil francez în Siria, Liban, Egipt<sup>5</sup>, Maroc, Algeria, Tunisia, Somalia (italiană), Zair... Prin filiera codului civil german de la 1900, principiile și instituțiile dreptului roman au trecut în parte în legea civilă a Japoniei<sup>6</sup>, a Chinei, a Turciei<sup>7</sup>.

---

<sup>4</sup> M. V. Jakotă, *Drept roman*, Editura Fundației "Chemarea", Iași, 1992, vol. I, p. 17.

<sup>5</sup> Jehane Sadate, *Une femme d'Egipte*, Presses de la Renaissance, Paris, 1987, p. 423-425, face referiri la preluarea unor forme de protecție socială preluate din fosta Germanie federală și Austria.

<sup>6</sup> N. Yushiyyuki, *Introduction en droit japonais*, Dalloz, Paris, 1966, p. 20 și urmât.

<sup>7</sup> M. A. Mehmed, *Istoria turcilor*, E.S.E., București, 1976, p. 366-371; M. A. Ekraeum, *Atatürk fauritorul Turciei moderne*, E. P., București, 1969, p. 179-181.



În astfel de cazuri, indiferent cum am denumi aceste izvoare (receptări, influențe, modele), forma juridică normativă, al cărui conținut îl exprimă, trebuie să corespundă necesităților materiale și spirituale ale comunității care le-a preluat. Astfel, în țara noastră s-au putut prelua, după Unirea din 1859, modele franceze în domeniul civil, procesual, comercial; austriece în domeniul civil; belgiene în domeniul constituțional etc. Un exemplu – mai apropiat zilelor noastre – poate fi dat în Franța prin Legea din 3 ianuarie 1973, în elaborarea căreia s-a luat în considerare legislația scandinavă. Legea din 1973, institua un Mediator care să asigure posibilitatea unui aranjament amiabil în litigiile intervenite între administrație și administrați. Or, întrucât “legislația scandinavă oferea, de multă vreme un model, sistemul de mediațiune a putut fi transportabil în Franța”<sup>8</sup>.

Aceste situații sunt firești atunci când izvoarele autohtone nu au putut fi conturate într-o formă normativă cuprinzătoare, sau când forma autohtonă este insuficientă. Altfel, se produce un divorț între forma normativă și realitatea determinărilor, mai sus amintite, iar efectele scontate de legiuitor, pot fi cu totul potrivnice intențiilor sale. Astfel se poate explica neconcordanța

---

<sup>8</sup> R. Campus, *Droit administratif general*, p. 27.

între *Legea agrară bizantină*<sup>9</sup> utilizată în legislația Țărilor Române, dar aplicată incomplet în organizarea administrativă a acestora dat fiind inexistența acelorași categorii de țărani în Bizanț și în Țările Române. O explicație similară – privind neconcordanța între realitatea determinărilor materiale și forma normativă – poate fi dată stării de dezorganizare (a statelor, perturbărilor la hotar), produsă de *Hrisovul lui Constantin Mavrocordat pentru desființarea viciniei* (la 1 martie 1745), în Țara Românească, prin care se extindea beneficiul legii numai asupra țăranilor vicini bejeniți, nefiind însă prevăzute termene de reîntoarcerea acestora pentru a se bucura de efectele legii. Carențele legii, neconcordanța cu realitățile social-economice, au determinat exodul țăranilor rămași în țară, pentru ca reîntorcându-se să beneficieze și ei de dispozițiile hrisovului din martie. Au fost necesare câteva luni, până când, prin hrisovul din 5 august 1746, s-a produs corijarea<sup>10</sup>, stabilindu-se concordanța între izvoarele materiale și forma juridică normativă.

<sup>9</sup> Monument juridic apărut în Bizanț, probabil în secolul al VIII-lea, aplicat în Țările Române, prin încorporarea în pravilele lui Vasile Lupu (1646) și Matei Basarab (1652), precum și prin utilizarea sa (izvor) în *Manualul de legi* (1765), al lui Mihai Fotinopulos.

<sup>10</sup> În Moldova, prin *Hrisovul de la 1 iunie 1749*, greșeala nu s-a mai repetat.

Cercetarea izvoarelor materiale ale dreptului – și în mod deosebit ale dreptului administrativ – *ridică probleme complexe*, a) în *perioadele de tranziție* către sistemele economice-sociale diferite de cele anterioare, precum și b) în perioadele în care, comunitatea statală respectivă se află – ca urmare a unor tratative internaționale – sub o anumită zonă de influență a altor state și, când, acestea impun – mai mult sau mai puțin fățiș, în funcție de satisfacerea intereselor lor – forme de organizare administrativă sau reglementări legislative care nu corespund determinărilor materiale și spirituale proprii. Aceste probleme sunt cauzate de insuficiența unor forme de organizare administrativă ori de insuficiența reglementărilor legislative, atunci când nu sunt pivotate în determinările materiale și spirituale specifice. De exemplu, trecerea de la agricultura socialistă la cea de tip capitalist, necesită o reformă profundă, dar Legea fondului funciar este insuficientă, aplicarea ei nu satisface relațiile interumane între administrați. Aceeași stare de lucruri o remarcam și în industrie, comerț, finanțe etc. Situații asemănătoare au existat și în trecut, când – dat fiind zona de influență sovietică – au fost impuse României reglementări legislative administrative, asemănătoare celor sovietice (raionarea administrativ-teritorială, organizarea și funcționarea Consiliului de Miniștri, organizarea și funcționarea

ministerelor etc.). Și în prezent, în urma transformărilor intervenite în răsăritul Europei și drept consecință a schimbărilor intervenite în zonele de influență – și a procentajului acestei influențe a marilor puteri în țările est-europene – sunt posibile *impunerea* sau „*strecurarea*” unor forme de administrare, care să satisfacă unele interese, dar care, nu întotdeauna sunt ale celor administrați. Din acest punct de vedere istoria timpurilor noastre nu aduce nimic nou.

În prezent, determinările materiale și spirituale existente impun cu necesitate, elaborarea unor reglementări legislative ordinare sau organice, care însă întârzie să apară, sau căre, apărute, nu satisfac complexitatea acestor determinări. În aceste situații, s-a căutat și se caută refugiul în textele unor reglementări legislative – unele din ele, chiar antebelice (Codul Comercial, Legea fundațiilor), care să dea o formă legală unor frecvente relații sociale care vor a se realiza în condiții de legalitate, dar care, un timp nu-și găsesc sau nu și-au găsit corespondentul în reglementările normative prezente, întrucât acestea nu erau elaborate (Legile învățământului, audio-vizualului, presei, sponsorizării etc.). Cu titlu de exemplu în România, funcționează, încă din anul 1990, Instituții (Universități) de învățământ superior, particular (în temeiul



Legii Fundațiilor\* și a Decretului nr. 31 din 1954), care nu puteau fi precizate numeric, nici măcar de către organul central administrativ de specialitate, competent în acest domeniu. Or, *determinările materiale și spirituale ale societății românești au impus – în acest domeniu – voinței de stat, elaborarea unei reglementări* care să răspundă necesităților învățământului (public și privat). În cadrul acestor *instituții* se pregătesc tineri într-un număr impresionant la diverse specialități cerute de *necesitățile actuale* ale vieții sociale (economie, finanțe, drept, filologie, medicină etc). Lăsând deoparte unele carențe ale unor asemenea forme de învățământ superior (neglijate atât de organele administrative de specialitate cât și de legiuitor), ele se dovedesc a fi utile atât administratorilor cât și celor administrați prin: a) Dirijarea unui număr impresionant de tineri spre forme superioare de învățământ, oferirea unui statut civil (statutul de student) și speranța ocupării unor servicii în condiții de competitivitate. b) Dirijarea unor fonduri la bugetul de stat și susținerea autorității publice prin fonduri provenite din impozite pe salarii, chirii și cheltuieli de întreținere pentru spațiile în care își desfășoară activitatea; subvenții acordate unor instituții social-culturale (implicit universităților de stat); burse acordate

\* Din anul 2000, prin O.G. nr. 26, cu privire la asociații și fundații / M.O. p. I. nr. 39 din 31.01.2000.



propriilor studenți și ajutoare umanitare (dacă persoana juridică respectivă – fundația – care a înființat universitatea, dispune în organizarea sa și de un asemenea compartiment); impozite plătite de autorii care-și publică manualele, cursurile sau tratatele universitare (dacă pe lângă persoana juridică funcționează un compartiment editorial); la acestea se adaugă c) crearea unor locuri noi de muncă, posibilitatea sporirii veniturilor prin munca suplimentară depusă, stimularea financiară a furnizorilor (contractele cu fabricile de hârtie) și a tipografiilor (contractele privitoare la tipărirea de cărți, formulare etc.). Exemplificări asemănătoare pot face obiectul discuțiilor privitoare la urgentarea elaborării sau completarea cadrului legislativ, privind bugetul administrației publice locale, sponsorizarea, responsabilitatea ministerelor etc. Or, în mod firesc, administrații își pot pune întrebarea: De ce atât de târziu intervine legiuitorul și “administratorul”.

## *Secțiunea a II-a. Izvoarele formale*

**§ 1. Izvoarele formale ale normei juridice administrative**<sup>11</sup> reprezintă formele prin care norma juridică este exprimată, atât sub aspectul *intern*, privind felul în care este

---

<sup>11</sup> În referirile acestei secțiuni vor fi luate în considerare izvoarele scrise.

reprezentată reglementarea juridică, (articole dispuse în paragrafe sau aliniate, grupate în părți, titluri, secțiuni cu anexe explicative, organigrame etc.), cât și *extern*, respectiv, prin ce se exprimă această reglementare (legi, decrete, hotărâri sau ordonanțe ale guvernului, ordine ale miniștrilor etc.). În măsura în care denumirea acestor surse (dacă avem în vedere în special aspectul extern), se bucură de stabilitate, se poate cu ușurință determina care este autoritatea creatoare (sau emitentă) de norme juridice, și prin ce acte, normele respective au fost edictate (legiuitorul prin legi, guvernul prin hotărâri etc.). În general, când se fac referiri privitoare la izvoarele normelor juridice, acestea urmăresc determinarea surselor formale. Doar cu prilejul analizei particularităților diferitelor norme, este posibil să prezinte interes cercetarea surselor materiale, infinite sub aspectul variabilității lor și frecvent nestatornice. Izvoarele formale au o putere de abstractizare care permite o imagine de ansamblu asupra lor. Mai puțin numeroase (comparativ cu sursele materiale), izvoarele formale, în care sunt exprimate reglementările juridice administrative cu caracter normativ – a căror grupare profilează ramura dreptului administrativ – vor fi cercetate în paragrafele următoare.

În determinarea izvoarelor formale ale dreptului administrativ nu sunt incluse lucrările de doctrină. Ele pot să conțină

diverse informații, obiecțiuni, propuneri, care pe măsură ce vor fi luate în considerare de autoritatea publică, vor constitui izvoare materiale ale normelor edictate de această autoritate. De asemenea, doctrina poate constitui un sprijin în crearea dreptului prin resursele imaginației sale și prin reflecții asupra organizării politice și juridice, prin soluțiile propuse organelor de jurisdicție administrativă etc.

Când se iau în considerare diversele norme a căror ansamblu constituie dreptul administrativ – implicit dreptul contenciosului administrativ<sup>12</sup> – nu întotdeauna acestea sunt grupate riguros și exclusiv în forme care să fie proprii reglementărilor administrative. O lege poate fi izvor al dreptului privat (civil, familiei) și al dreptului public (administrativ, penal), după cum unele reglementări de drept privat își au izvorul în Constituție sau în convenții internaționale. În aceeași lege, alături de norme juridice administrative se pot observa norme juridice civile, penale etc., legea respectivă constituind izvor al mai multor ramuri ale sistemului de drept. Având în vedere forța juridică diferită a normelor administrative, se poate afirma că ele constituie un ansamblu de norme ierarhizate,

---

<sup>12</sup> Reglementat prin *Legea nr. 29 din 7.11.1990*; În aceeași problemă, C. G. Rarincescu, *Contenciosul administrativ*, București, 1936; Al. Negoită, *Contenciosul administrativ*, București, 1992.

începând cu cele aflate pe treapta cea mai înaltă – din punctul de vedere al forței juridice – distingându-se astfel, cele consacrate de Constituție, continuate – în ordinea descrescândă a acestei forțe – cu cele cuprinse în legile organice și ordinare, hotărârile și ordonanțele guvernului, actele normative ale conducătorilor organelor centrale de specialitate (ordine și instrucțiuni) precum și izvoarele normative ale conducătorilor și organelor administrației publice locale. La aceste izvoare interne se pot adăuga convențiile internaționale care ocupă un loc aparte în cadrul unei ierarhii specifice (“Tratatele ratificate de Parlament, potrivit legii, fac parte din dreptul intern”<sup>13</sup>).

**§ 2. Constituția.** Izvoarele constituționale, sunt acele norme statornicite de legea fundamentală care se impun imediat – direct sau indirect – însuși legiuitorului, administrației, precum și celor administrați, și, care, reglementează competențele exercitate în ordinea administrativă. Formularea cea mai reușită ar putea fi: “Bazele constituționale ale dreptului administrativ” (Georges Vedel, Jean Rivero ș.a.). De asemenea, Constituția cuprinde dispoziții fundamentale care privesc organizarea și funcționarea organelor administrative precum și acțiunea administrativă. Față de acțiunea administrativă normele

---

<sup>13</sup> *Constituția României*, op. cit., art. 11, alin 2.



constituționale impun o rezervă, și anume, faptul cenzurării actelor administrative pentru cauză de neconformitate cu dispozițiile Constituției. În acest sens, Constituția României din 1991, în art. 144, privind atribuțiile Curții Constituționale, în aliniatul c, specifică faptul că acest organ "hotărăște asupra excepțiilor ridicate în fața instanțelor judecătorești privind neconstituționalitatea legilor și a ordonanțelor".

În legătură cu acest aspect se impun unele *preveniri*: judecătorul instanței de contencios administrativ nu poate cenzura constituționalitatea legii. El *nu este competent* a cenzura legile ci, a judeca actele administrative. Indirect însă, el poate cenzura legea, prin pronunțarea sentinței privind ilegalitatea unui act administrativ, elaborat prin ignorarea unei reguli constituționale. Cenzurarea actului administrativ reprezentând, implicit, cenzurarea legii pe care se întemeiază, și, pe cale de consecință, poate fi denunțată neconstituționalitatea unei asemenea legi.

36. *Texte constituționale de principiu și privitoare la domeniul special de referință.* Constituția din 1991 este izvorul principal al dreptului administrativ; dar, ansamblul celor 152 de articole *nu pot determina conținutul* dreptului administrativ. Totuși, textele care privesc acest conținut, le remarcăm într-un



număr apreciabil în Constituție, ele constituind temeiul juridic al organizării administrative a țării și pentru edictarea celor mai importante legi în domeniul administrativ (legile organice, legile ordinare – în special cele privitoare la competențe și procedură – hotărârile guvernului, ordonanțe etc.).

37. *Textele cuprinse în titlul I (Principii generate), precum și dispozițiile comune (din titlul II, capitolul I), prezintă în marea lor majoritate, trăsăturile unor norme de principiu. Cu titlu de exemplu, câteva texte din titlul I pot fi invocate: a) enumerarea și garantarea valorilor supreme (art. 1, al. 3), în statul nostru de drept, cum sunt "demnitatea omului, drepturile și libertățile cetățenilor, libera dezvoltare a personalității umane, dreptatea și pluralismul politic"; b) organizarea administrativă a teritoriului precum și interdicția strămutării sau colonizării pe teritoriul statului român a unor populații străine (art. 3); c) unitatea poporului român și egalitatea între cetățeni (art. 4); d) pluralismul și partidele politice în societatea românească (art. 8: "...este o condiție și garanție a democrației constituționale) etc. În titlul II, fundamentarea de principii a dreptului administrativ este mai direct exprimată în texte: a) supremația Constituției și*

obligativitatea respectării acesteia precum și a celorlalte legi<sup>14</sup>;  
b) responsabilitatea celor cărora li s-au încredințat funcții publice, de îndeplinirea cu credință a obligațiilor care le revin<sup>15</sup>  
c) dreptul persoanei vătămate de o autoritate publică<sup>16</sup> precum și dreptul de petiționare<sup>17</sup>; d) gratuitatea învățământului și garantarea autonomiei universitare<sup>18</sup>; e) inviolabilitatea libertății de exprimare<sup>19</sup>; f) asigurarea cetățenilor români a dreptului de a-și stabili domiciliul sau reședința în orice localitate din țară, de a emigra precum și de a reveni în țară<sup>20</sup>; g) accesul liber la justiție<sup>21</sup>; h) egalitatea în drepturi a cetățenilor români, “nimeni nu este mai presus de lege”<sup>22</sup>; autonomia locală și descentralizarea serviciilor publice<sup>23</sup>. Textele titlului II din Constituție stabilesc direct sau indirect – prin sensul lor implicit – intervenția autorităților administrației publice din diferitele sectoare de activitate.

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, art. 51.

<sup>15</sup> *Ibid.*, art. 50.

<sup>16</sup> *Ibid.*, art. 48.

<sup>17</sup> *Ibid.*, art. 47.

<sup>18</sup> *Ibid.*, art. 32, alin. 4 și 6.

<sup>19</sup> *Ibid.*, art. 30.

<sup>20</sup> *Ibid.*, art. 25, alin 1.

<sup>21</sup> *Ibid.*, art. 21.

<sup>22</sup> *Ibid.*, art. 16.

<sup>23</sup> *Ibid.*, art. 119.

38. Majoritatea normelor constituționale care *consacră instituțiile administrative* își găsesc consacrarea în textele articolelor cuprinse în titlul III. Astfel, capitolul II, consacrat *instituției președintelui României*, privind: a) rolul președintelui în buna funcționare a autorităților publice precum și exercitarea de către acesta a “funcției de mediere între puterile statului, precum și între stat și societate” (art. 80); b) numirea Guvernului (art. 85); c) consultarea Guvernului (art. 86); d) participarea la ședințele Guvernului (art. 87); e) încheierea tratatelor internaționale (în numele României), tratate negociate de Guvern (art. 91); f) numirea în funcții publice (art. 94) etc. *Textele capitolului III și IV*, ale aceluiași titlu răspund direct cerințelor privitoare la structura și rolul Guvernului și a primului ministru (art. 101, 106); investitura, jurământul de credință, incompatibilități (102—104); răspunderea membrilor Guvernului, încetarea funcției de membru al Guvernului, actele și încetarea mandatului Guvernului (art. 108, 105, 107, 109), precum și la raporturile Parlamentului cu Guvernul (capitolul IV, art. 110—114). Textele articolelor cuprinse în capitolul V sunt consacrate administrației publice centrale de specialitate (structură, înființare, forțe armate, Consiliul Suprem de Apărare a Țării), în articolele 115-118, din secțiunea I precum și administrației publice locale (autorități comunale și orășenești,

Consiliul județean, instituția prefectului), în articolele 119-122 din secțiunea a doua.

Aceeași forță juridică a textelor constituționale privind dreptul administrativ – deși, nu cu directă referire – o întâlnim în majoritatea articolelor din titlul IV al Constituției: asigurarea de către stat în cadrul economiei de piață a libertății comerțului, protecția concurenței loiale, crearea cadrului favorabil tuturor factorilor de producție, protejarea intereselor naționale în activitatea economică, financiară și valutară, stimularea cercetării științifice naționale, exploatarea resurselor naturale în concordanță cu interesul național, refacerea și ocrotirea mediului înconjurător precum și menținerea echilibrului ecologic etc. (art. 134), precum și normele privitoare la proprietate și ocrotirea acesteia (art. 135)<sup>24</sup>. Având în vedere obiectivele statului în domeniul economic-financiar, implicit se impun activități corespunzătoare ale organelor administrative: Guvern, unele organe centrale ale administrației publice (ministerele finanțelor, industriilor, comerțului, turismului, apelor, pădurilor și protecției mediului etc.), precum și organele administrației publice locale.

<sup>24</sup> *Ibid.*, art. 135.

### 39. *Texte constituționale privind competența și procedura*

1) Unele norme constituționale se raportează la competența președintelui și a primului ministru privind autoritățile administrative (art. 85-101), puterea de reglementare generală (art. 107) și puterea de a numi funcționarii de stat (art. 91-106), actele de autoritate (art. 92, 95, 99) precum și regimul de consultare (art. 86-102). Alte norme constituționale se remarcă prin trăsături procedurale, referindu-se la procedura de investire a Primului ministru și a Guvernului (art. 102), la moțiunea de cenzură (art. 112, 113), la participarea Președintelui la ședințele Guvernului (art. 87).

2) Un alt grup de norme constituționale repartizează competențele între Parlament (art. 72) și puterea executivă (art. 101), în funcție de natura specifică a activității lor. Cele de natură legislativă sunt rezervate Parlamentului, cele de natură executivă, Guvernului. În anumite situații de urgență, Constituția (art. 114), prevede "delegarea legislativă", Guvernul fiind competent a emite – în anumite condiții procedurale – ordonanțe<sup>25</sup>, dar numai în domeniile care nu fac obiectul legilor

---

<sup>25</sup> *Legea nr. 25 din 18.05.1993* (M.O. nr. 96), privind abilitarea Guvernului de a modela creșterea salariilor prin introducerea unor impozite suplimentare pe cale de ordonanțe, în vederea frânării procesului inflaționist și a șomajului.



organice.

3) La aceste grupe se pot adăuga normele constituționale privitoare la repartizarea competențelor între Parlament, Președinte și Guvern (art. 91), în domeniul politicii externe. Astfel, Președintele încheie tratate internaționale în numele României, Guvernul le negociază iar Parlamentul le ratifică. De asemenea, normele privitoare la comunicarea între Președinte și Primul ministru, prin contrasemnarea decretelor emise de Președinte (art. 99). Contrasemnarea reprezintă angajarea răspunderii Primului ministru pentru conținutul actului, atestând, pe de o parte, conformitatea decretului cu prevederile legale iar pe de altă parte, conformitatea cu voința organului reprezentat de primul ministru. Contrasemnarea este cerută pentru decretele prevăzute în art. 91, alin. 1 (tratate internaționale), art. 2 (înființarea, desființarea sau schimbarea rangurilor misiunilor diplomatice); art. 92, alin. 2 și 3 (mobilizarea forțelor armate, respingerea agresiunii); art. 93 (starea de asediu) etc.

### § 3. Legile și reglementările administrative emise în executarea legii

40. *Precizări de principiu.* Competența elaborării normelor cu caracter general, – specifice izvoarelor de drept – o are, pe de o parte, Parlamentul iar, de cealaltă parte, anumite autorități distincte ale puterii executive, aflate pe o anumită treaptă națională sau locală. Această distincție privitoare la competență permite diferențierea legilor de celelalte forme de reglementare administrativă și anume: legea este actul elaborat de organul legislativ, celelalte acte de reglementare (care interesează domeniul administrației publice), sunt elaborate de o autoritate executivă. Această distincție nu este de ordin material întrucât, în ambele cazuri ne aflăm în prezența unor acte care au o aceeași măsură: *generalitatea regulii de drept*.

În consecință, rezultă faptul că, raporturile între lege și celelalte reglementări se vor schimba în funcție de raporturile stabilite, de regimul constituțional, între puterea legislativă și cea executivă. Prioritatea constituțională a Parlamentului în raport cu Guvernul este reflectată în subordonarea riguroasă față de norma votată de Parlament. Această subordonare poate fi mai mult sau mai puțin atenuată în funcție de evoluția echilibrului puterilor în stat.

1) *Forța juridică*. Legea este expresia directă a voinței generale. Ea constituie "*norma supremă*", căreia trebuie să i se subordoneze toate celelalte norme și căreia – conform acestei "*suveranități*" – totul i-ar fi posibil, din punct de vedere juridic. Evident este faptul că, legea fundamentală este superioară legilor (organice sau ordinare), dar numai un singur organ este abilitat, să aprecieze constituționalitatea legilor (Curtea Constituțională). Or, suveranitatea legii se poate manifesta numai în *limitele constituționalității*. Reglementările emise în executarea legii emanând de la o autoritate subordonată, sunt și ele subordonate legii. Formula consacrată în textele constituționale este aceea privitoare la asigurarea "organizării executării legilor" (art. 107, alin. 2). În consecință, reglementările adoptate în executarea legii, nu pot fi emise decât în temeiul legii, pentru a reglementa modalitățile de aplicare a legii (a normelor sau a principiilor cuprinse în ea). În același timp, reglementările emise în executarea legii nu pot nici să modifice expres legea și nici să o contrazică, iar judecătorul este îndrituit să verifice oricând conformitatea acestora cu legea și să le cenzureze ilegalitatea.

2) *Domenii de reglementare*. Constituția în textul art. 72, consacră trei categorii de legi (constituționale, organice și

ordinare) ultimele, constituind subiectul nostru de referință.

41. Prevăzute prin Constituție (art. 72, alin. 3)<sup>26</sup> *legile organice* ocupă locul secund în ierarhia legilor. Ele prezintă trăsături distincte în funcție de conținutul lor (privind aplicarea unor dispoziții constituționale), precum și de majoritatea de voturi cerută în vederea adoptării lor. Reprezentând o prelungire a normelor constituționale (indiferent dacă interesează mai mult sau mai puțin dreptul administrativ), ele sunt elaborate numai în domenii *expres prevăzute* de legiuitor, și pot fi situate la un nivel intermediar între Constituție și cel al legilor ordinare. În temeiul acestor prevederi au fost elaborate legile privind organizarea și funcționarea Guvernului<sup>27</sup> a Consiliului Suprēm de Apărare a Țării, Legea contenciosului administrativ<sup>28</sup>, Legea administrației publice locale<sup>29</sup> etc. Ele sunt adoptate prin întrunirea votului majorității absolute<sup>30</sup> din fiecare Cameră sau prin majoritatea absolută în ședința comună a ambelor Camere (dacă, procedura de mediere nu a avut succes).

---

<sup>26</sup> Art. 73, alin. 3.

<sup>27</sup> Legea nr. 37/8.12.1990.

<sup>28</sup> Legea nr. 29/7.11.1990.

<sup>29</sup> Legea nr. 69 (a administrației publice locale) din 28.11.1991.

<sup>30</sup> Votul majorității membrilor fiecărei Camere (Constituția, art. 47, alin. 1).

42. *Legile ordinare* sunt izvoare ale dreptului administrativ, în măsura în care, conțin norme de reglementare a relațiilor sociale care să facă obiectul administrației publice. Supuse unui număr mai restrâns de restricții constituționale, ele pot interveni în orice domeniu al relațiilor sociale, cu excepția celor rezervate domeniului constituțional sau al legilor organice. Ținând seama de această necesitate, se impune conformitatea legilor ordinare cu cele organice. În caz contrar, ar exista pericolul de a fi declarate neconstituționale. Neconstituționalitatea poate fi invocată nu pentru că legile organice ar avea vocația valorii unei legi constituționale, ci pentru că ele se află situate – în temeiul Constituției la un nivel mai ridicat comparativ cu cel al legilor ordinare. Legile ordinare<sup>31</sup> sunt adoptate de fiecare Cameră, conform regulii *majorității relative*<sup>32</sup> sau în ședința comună a ambelor Camere (când, prin procedura de mediere nu s-a ajuns la un acord).

43. *Observație.* Având în vedere organele administrației publice, Constituția, în textul art. 116, alin. 1 și alin. 3, specifică faptul că, "*Ministerele se înființează, se organizează și*

---

<sup>31</sup> *Votul majorității membrilor prezenți din fiecare Cameră (Constituția, art. 74, alin. 2).*

<sup>32</sup> *Hotărârea Guvernului nr. 793/28.12.1992.*



*funcționează potrivit legii*". Coroborând acest text cu dispozițiile art. 72, alin. 3, se poate trage concluzia – în temeiul unei interpretări logice – că unele ministere sau autorități administrative autonome, se pot înființa, organiza și funcționa prin legi *organice* iar altele prin legi *ordinare*. Termenii "*potrivit legii*" pot fi susceptibili de mai multe interpretări: potrivit unor legi organice generale, cum ar fi cele referitoare la organizarea generală a învățământului, statutul funcționarilor publici, regimul juridic general al proprietății și succesiunii etc. sau prin legi ordinare cu caracter general sau special. În această privință legiuitorul constituant lasă deschise mai multe posibilități. Noțiunea de "lege" potrivit dispozițiilor art. 116, alin. 1, urmează a fi interpretate în sens extensiv întrucât majoritatea ministerelor sunt organizate și funcționează prin Hotărâri ale Guvernului (Ministerul Muncii și Protecției Sociale<sup>33</sup>, Turismului<sup>34</sup>, Comunicațiilor<sup>35</sup>, Sănătății<sup>36</sup>, Învățământului<sup>37</sup>, Justiției<sup>38</sup>, Afacerilor externe<sup>39</sup> etc.). Aceste Hotărâri, pot fi justificate prin dispozițiile art. 115, alin. 1 care,

---

<sup>33</sup> H. G. nr. 796/28.12.1992.

<sup>34</sup> H. G. nr. 797/28.12.1992.

<sup>35</sup> H. G. nr. 799/28.12.1992.

<sup>36</sup> H. G. nr. 812/29.12.1992.

<sup>37</sup> H. G. nr. 813/29.12.1992.

<sup>38</sup> H. G. nr. 814/29.12.1992.

<sup>39</sup> H. G. nr. 837/1999

specifică în cadrul *structurii*, doar faptul subordonării față de guvern: “Ministerele se organizează numai în subordinea Guvernului”. Textul articolului 116 alin. 1 este ferm în privința *înființării: ministerele se organizează și funcționează potrivit legii*. Oricum, înființarea acestora printr-o lege ordinară nu ar ridica incompatibilități cu textul art. 72, așa după cum, poate, ar da o stare de inconfort Curții Constituționale, realitatea înființării ministerelor prin hotărâri ale Guvernului. Chiar unei legi de interpretare – în condițiile prezente – i-ar fi dificilă argumentarea derogărilor.

44. *Conflictul temporal de legi*. Este recunoscut faptul că legea produce efecte juridice numai pentru viitor. Principiul neretroactivității legilor a fost expres formulat în *Codul civil* (art. 1) și *Codul penal* (art. 11). Față de acest principiu, în legislație, precum și în practica judiciară s-au impus două excepții care privesc caracterul retroactiv al legii și anume regula aplicării legii penale mai favorabile precum și regula privitoare la legile interpretative. Neretroactivitatea legii a devenit un principiu constituțional<sup>40</sup> consacrat în art. 15 alin. 2, fiind obligatoriu pentru toate ramurile de drept, implicit pentru

---

<sup>40</sup> *Constituția*, art. 15, alin. 2: “Legea dispune numai pentru viitor, cu excepția legii penale mai favorabile”.

dreptul administrativ.

Transformările intervenite în statul nostru, după evenimentele din decembrie 1989, în perioada de tranziție de la instituțiile existente la noile instituții, determină restructurarea unora din ele, crearea altora noi precum și redimensionarea raporturilor dintre ele. În consecință, s-a remarcat existența unui conflict temporal între legea fundamentală și celelalte acte normative aflate în vigoare la data validării acesteia. Art. 15 alin. 1 din Constituție consacrand faptul că: "Legile și celelalte acte normative rămân în vigoare, în măsura în care ele nu contravin prezentei Constituții". Or, unica soluție de rezolvare a acestui conflict temporal de legi este abrogarea sau modificarea reglementărilor în vigoare, în măsura în care contravin dispozițiilor Constituției.

45. *Reglementările administrative emise în executarea legii.* Legea menține, în ierarhia juridică, soluția tradițională, și anume aceea de a reprezenta o autoritate superioară față de celelalte reglementări. Reglementările administrative considerate până în prezent izvoare de drept, sunt cele care traduc exercițiul puterii de reglementare generală statornicită de Constituție și sunt conferite Președintelui României și Primului ministru (decrete, hotărâri). În afară de

acestea, și alte reglementări pot fi edictate de alte autorități care dețin puterea de a emite asemenea acte de reglementare (miniștrii, prefectii, autoritățile executive sau deliberative locale. În consecință, rezultă o ierarhie de reglementări în funcție de nivelul ierarhic al autorilor lor și în funcție de procedura edictării lor de către aceeași autoritate (hotărârile și ordonanțele Guvernului).

1) În privința *domeniilor exclusive de reglementare administrativă*, numai hotărârile Guvernului pot avea o forță juridică superioară și de o maximă generalitate și care – cel puțin teoretic – pot să aibă o libertate de reglementare a relațiilor sociale, vecină cu cea a legiuitorului, întrucât, în afară de propria sa lege de organizare și funcționare, deasupra sa nu se află decât o singură “regulă” scrisă, și anume Constituția. Totuși hotărârile și ordonanțele guvernului, sunt acte ale puterii executive *subordonate legii* și supuse (în cazul ordonanțelor) cenzurii judecătorului constituțional (art. 144, C)<sup>41</sup>.

2) *Rezerve*. Concluzia mai sus enunțată, indiscutabilă din punct de vedere juridic (privind forța juridică, inferioară legii, a

---

<sup>41</sup> V. Pătulea, *Încălcarea principiului supremației legii prin acte normative de rang inferior*. Dreptul, nr. 6/2000, p. 34-39.



tuturor reglementărilor administrative emise în executarea ei), ridică unele rezerve din punct de vedere practic. Este cazul acelor legi de trimitere sau care se mărginesc a elabora principiile generale ale unei reforme și care – în majoritatea situațiilor – nu pot fi puse în aplicare decât prin reglementări administrative (hotărâri, ordonanțe), care intervin în vederea traducerii în practică a acestor norme, principii etc. În aceste cazuri – care nu sunt simple ipoteze, ci corespund unor realități practice ale zilelor noastre – de puterea de reglementare depinde punerea în aplicare a legii, ceea ce ar contrazice parțial principiul supremației juridice a legii. La acestea se mai adaugă: faptul că aceste reglementări se elaborează – deseori cu o mare încetinire și că ele pot altera voința legiuitorului sau să transpună imperfect, în practică, voința legiuitorului.

46. *Titularii actelor de reglementare administrativă emise pentru organizarea executării legii.* Constituția României<sup>42</sup> atribuie puterea de reglementare generală, la nivel național, Primului ministru (art. 107), iar în privința puterii de reglementare a autorităților locale, competența lor rezultă din lege<sup>43</sup>. În exercitarea atribuțiilor sale Președintele României

---

<sup>42</sup> Art. 107, alin. 2 și 3.

<sup>43</sup> Legea 69/28.11.1990 (M.O. 238).



emite decrete, unele din ele după cum am mai observat – fiind contrasemnate de Primul ministru. De asemenea, Constituția consacră posibilitatea Președintelui, în exercitarea atribuțiilor sale de a emite în unele domenii – nerelevante pentru deliberări parlamentare – decrete de reglementare.

Din punctul de vedere al formei de reglementare aceasta are denumirea statornicită în Constituție și legea organică, în funcție de autoritatea de la care emană decretele pentru reglementările date de Președintele țării, Hotărârile pentru cele emise de Guvern, ordinele miniștrilor și ale prefecților<sup>44</sup>, hotărârile consiliilor locale și ale celor județene<sup>45</sup>, dispozițiile primarilor<sup>46</sup>.

Miniștrii nu sunt investiți cu o putere proprie de reglementare generală. Ei pot participa la această putere de reglementare generală, indirect, prin exercițiul contrasemnăturii actelor guvernului. În activitatea administrativă această participare este frecventă și suficientă pentru a beneficia de această putere. Multe reglementări administrative fiind deseori elaborate din inițiativa miniștrilor, iar primul ministru nu intervine decât pentru a le sancționa. Legile, Hotărârile

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, art. 103.

<sup>45</sup> *Ibid.*, art. 23, 29, 62.

<sup>46</sup> *Ibid.*, art. 45.

Guvernului acordă miniștrilor o putere de reglementare proprie în domenii determinate, care le conferă competențe importante în exercitarea puterii de reglementare la nivel național.

În privința autorităților locale, legea organică, în principal, precum și legile speciale sau hotărârile Guvernului, recunosc organelor colectivităților locale (Consilii locale județene, prefecti, primari) puterea de a edicta, pe cale generală, pentru întreg teritoriul unde se exercită competența lor, acte de reglementare<sup>47</sup> în limitele subordonării acestora față de lege.

47. *Regimul special al ordonanțelor. Delegarea legislativă.* În vederea executării programului său Guvernul poate cere parlamentului să voteze o lege care să-l autorizeze de a lua, într-un interval de timp limitat, unele măsuri care – în mod obișnuit – sunt rezervate legii organice. Astfel, Constituția, în textele art. 107 alin. 3 și 114, face referire expresă la *delegarea legislativă* a Guvernului, ale cărui acte, în acest caz, poartă denumirea de *ordonanțe*. În principiu, ordonanțele nu sunt supuse aprobării Parlamentului întrucât, conform art. 114, alin. 2, această ratificare este necesară numai dacă este cerută

---

<sup>47</sup>A. Trăilescu, *Câteva considerații în legătură cu ineficiența actelor administrative de autoritate*. Dreptul, nr. 1/2000, p. 90-93.

de legea de abilitare<sup>48</sup>. Aceste ordonanțe intervin în scopul detalierii, precizării unor dispoziții, cuprinse într-o lege, prin norme subsidiare, instrucțiuni tehnice, metodologii etc. Ordonanțele supuse aprobării parlamentului – până la îndeplinirea termenului de abilitare – au un *caracter executiv de drept administrativ*, nerespectarea termenului atrăgând încetarea efectelor ordonanței. Numai în situații excepționale, de urgență, legea de investire a Guvernului cu o anumită competență *legislativă*, poate fi o lege specială de abilitare. În aceste cazuri, intrarea în vigoare a ordonanțelor de urgență se realizează după depunerea lor spre aprobarea Parlamentului, care le va aproba sau respinge printr-o lege. Prin ordonanță, normele instituite de Guvern au putere de lege, în limitele și condițiile stabilite de legea de abilitare, aceasta fiind însăși semnificația delegării legislative.

48. *Codificarea*. Legile și celelalte izvoare scrise emise în vederea executării legii conțin o abundență de texte aplicabile aceluiași domeniu al relațiilor sociale, acelorași instituții juridice administrative. Dispersarea în timp a textelor legislative

---

<sup>48</sup> Legea (de abilitare a Guvernului) nr. 25/18.5.1993; *Legea nr. 3/1.3.1993* (pentru respingerea Ordonanței Guvernului nr. 28/1992, privind accizele și impozitele pe circulație la țigău din producția internă și la gazele naturale).

administrative, dificultatea de a le distinge pe cele în vigoare de cele care nu mai sunt în vigoare, provoacă confuzii și obstacole serioase în cunoașterea stării de drept de către cei chemați să le aplice. Această situație creează frecvente dificultăți în cunoașterea și aplicarea corectă a normei juridice la faptul administrativ. Codificarea are drept scop sistematizarea normelor juridice administrative, într-o anumită ordine a textelor, cu modificările de formă care se impun, dar fără a se aduce vreo atingere elementelor de fond. Comparativ cu celelalte codificări – în special cele din domeniul civil, penal, procesual – codificarea administrativă nu s-a putut realiza sub formă generală. Mult mai modestă, comparativ cu celelalte codificări, codificarea administrativă este realizată numai în unele domenii. Ea se aseamănă mai mult cu o reuniune de texte grupate într-o anumită ordine, fără a se interveni cu acele retușări pe care sistematizarea, în sine, le impune. În prezent, codificarea administrativă se concretizează prin existența mai multor coduri<sup>49</sup> administrative (Codul silvic<sup>50</sup>, Codul

<sup>49</sup> În literatura noastră de specialitate opiniile autorilor (Mircea Anghene, Alexandru Negoită, Valentina Gilescu, I. Cicu, A. Iorgovan), cu privire la codificarea dreptului administrativ, au făcut obiectul unor studii speciale; în doctrina franceză (R. Chapus, *Droit administratif general*, p. 57), se fac referiri la aproximativ 50 de coduri administrative, fiecare cod fiind sistematizat în două părți, una destinată legislației, cealaltă actelor de reglementare a executării legilor.

<sup>50</sup> *Legea nr. 3/23.12.1962.*



vamal<sup>51</sup>), întrevăzându-se necesitatea unui Cod al contravențiilor, a unui Cod al administrației publice locale, Cod de procedură administrativă, al urbanismului etc. (dacă zorii unui cod administrativ general sunt încă îndepărtați). Regretabil este faptul, că modestele noastre codificări administrative nu reprezintă în întregime dreptul în vigoare în domeniul respectiv, întrucât unele texte, depășite de evoluția statului de drept, au fost abrogate și completate cu alte reglementări, fapt ce necesită o restructurare și a codificărilor existente.

49. *Tratatele și alte reglementări internaționale, izvoare de drept administrativ.* În noua conjunctură economică și politică europeană, tratatele și convențiile internaționale precum și relația acestora cu instituțiile politice și juridice interne – implicit administrative – dobândesc relevanțe în cadrul unor *realități* incontestabile. Tratatele și convențiile internaționale sunt izvoare de drept administrativ în condițiile în care 1) cuprind reglementări – de aplicație directă și nemijlocită – ale relațiilor sociale care fac obiectul dreptului administrativ și 2) sunt ratificate în conformitate cu legislația în vigoare. În literatura de specialitate s-au purtat discuții în jurul calității de izvor de drept al tratatului internațional, autorii pronunțându-se

---

<sup>51</sup> Legea nr. 30/22.12.1979.



fie pentru includerea acestora în cadrul izvoarelor de drept (ca izvor pentru dreptul intern), fie considerând numai legea de ratificare izvor al dreptului intern. Tratatul sau convenția internațională pot reglementa un număr infinit de relații internaționale, publice și private. Or, pentru ca acestea să poată avea calitatea de izvor de drept, se impun anumite condiții procedurale (privind aprobarea, ratificarea, promulgarea, publicarea), consacrate în dreptul intern, fără îndeplinirea cărora, tratatul nu-și poate justifica aplicarea. Aceste condiții procedurale nu pot fi rupte de actul internațional propriu-zis, privit în toată complexitatea sa. Dacă voința internă a autorităților competente nu s-ar fi manifestat în toate tratativele anterioare încheierii tratatului internațional sau aceste autorități nu ar fi avut girul acestor tratative, ele nici nu ar fi început. În mod evident, factorul hotărâtor îl reprezintă exprimarea acordului de voință al statului prin *ratificarea* de către Parlament a tratatului, care însă în prealabil a fost *aprobat* și supus ratificării Parlamentului – de către Președintele țării – prin decret, iar după ratificare urmează *promulgarea* – tot prin decret prezidențial – și *publicarea* în Monitorul oficial. Dacă aceste tratative au fost încununate cu succesul legii de ratificare și al decretului de promulgare, tratatul reprezintă un tot unitar, indiferent de elementele componente ale dispozițiilor sale sau

de treptele parcurse. Tratatul în întregime a să producă efectele juridice pe planul intern și internațional al statelor. Astfel, Legea nr. 15 pentru aderarea României la Convenția europeană în materia adopției de copii, încheiată la Strasbourg la 24 aprilie 1967, a fost publicată în Monitorul Oficial nr. 67/31.3.1993. În același număr sunt publicate: 1) *Decretul* 130/1992 pentru aprobarea și supunerea spre ratificare Parlamentului a *Convenției* amintite; 2) *Convenția* europeană în materia adopției și 3) *Decretul* privind promulgarea Legii pentru aderarea României la această Convenție. În textul art. 4 al Convenției se prevede expres faptul valabilității adopției, numai în condițiile pronunțării ei de către o autoritate judiciară sau *administrativă* (autoritatea competentă). Alte exemple edificatoare le reprezintă, Legea nr. 20<sup>52</sup> pentru ratificarea Acordului european instituind o asociație între România, pe de o parte și Comunitățile Europene și statele membre ale acestora, pe de altă parte, semnat la Bruxelles la 1.2.1993 și Legea nr. 17<sup>53</sup> privind comerțul între România, Comunitatea Economică Europeană și Comunitatea Europeană a Cărbunelui și Oțelului, semnat la Bruxelles la 1.2.1993, ambele constituind surse pentru dreptul intern, implicit dreptul administrativ.

---

<sup>52</sup> M.O. nr. 73/12.4.1993.

<sup>53</sup> M.O. nr. 66/30.3.1993.

În privința tratatelor internaționale privind drepturile omului – consacrate în textele art. 20 alin. 1 și 2 din Constituție – rețin atenția două reguli: a) *interpretarea și aplicarea* drepturilor și libertăților cetățenești (consacrate în Constituție) se va face în concordanță cu Declarația Universală a Drepturilor Omului (din 10 decembrie 1940), precum și cu tratatele internaționale b) *prioritatea* acordată reglementărilor internaționale față de legile interne în cazul neconcordanței între pactele și tratatele privitoare la drepturile fundamentale ale omului – la care România este parte – și legile interne. în consecință, obligații *pentru legiuitor* (privind verificarea corelării tratatelor internaționale la care România are calitate de parte, cu proiectele de legi ce urmează a se adopta) și *pentru autoritățile publice, implicit administrative*, abilitate a negocia (privind verificarea corelației între dreptul intern și izvorul internațional). Acestor reguli li se impune regula conform căreia, autoritățile competente să negocieze și să încheie tratate internaționale au obligația de a veghea asupra concordanței lor cu dispozițiile constituționale.

50. *Continuitate.* Demne de remarcat sunt unele elemente de continuitate – a căror origini le întâlnim în dreptul roman, și care, găsindu-și exprimarea în actele internaționale,

pot constitui, pe această cale, izvoare pentru dreptul intern, implicit pentru dreptul administrativ. Astfel, după 1945, principiile și instituțiile dreptului roman au trecut în reglementarea scrisă a comerțului internațional și în practica internațională a relațiilor economice<sup>54</sup>. Un număr de convenții internaționale au fost redactate sub egida Adunării Generale a Națiunilor Unite (Convenția privind transportul de mărfuri pe mare din 1978, Convenția privind vânzarea internațională de mărfuri din 1980. Alte convenții internaționale promovând principiile dreptului european, ieșit din receptarea dreptului roman, au fost inițiate de Comunitatea Economică Europeană. Or, practica relațiilor economice internaționale (fie în domeniul de mare interes al înțelegerilor dintre un stat și o întreprindere particulară străină, fie al acordurilor între întreprinderi particulare din țări diferite), oglindesc principiile de bază și instituțiile ieșite din elaborarea juriștilor romani (libertatea convențiilor, forța obligatorie a contractului, egalitatea în drepturi a părților în actele civile, recunoașterea drepturilor câștigate și altele).

51. *Observații.* În sistemul nostru juridic – în momentul de față – *cutuma*, *doctrina* (asupra căreia s-au făcut referiri la

---

<sup>54</sup> M. V. Jakotă, *Drept roman*, p. 19.

începutul capitolului) precum și *jurisprudența* nu sunt considerate izvoare de drept. Sub aspectul *perspectivei*, imperiul necesității, poate oricând determina necunoașterea utilității acestor izvoare ale dreptului, cum este, de pildă, *jurisprudența* pentru dreptul administrativ francez – considerat esențialmente *jurisprudențial* (G. Vedel, A. Laubadère, R. Campus). Cert este faptul că, în ultimii ani, în *jurisprudența* românească – constituțională<sup>55</sup> și de contencinos administrativ – s-a produs un reviriment care poate contura imaginea *jurisprudenței* ca viitor izvor al dreptului administrativ.

### Capitolul III. Raportul juridic administrativ

#### § 1. Considerații generale

Realizarea normelor juridice administrative prin *respectarea* lor sau prin aplicarea *constrângerii* de stat implică *mișcarea* raporturilor juridice administrative care pot fi de *subordonare*, de *conflict* și de *colaborare*. Forma dominantă a raporturilor juridice o reprezintă *raporturile administrative de*

<sup>55</sup> A se vedea argumentările deciziilor Curții Constituționale: *Decizia nr. 2* din 30.4.1993 (M.O. nr. 95/17.5.1993); *Decizia nr. 3* din 2.2.1993 (M.O. nr. 95/17.5.1993); *Decizia nr. 4* din 14.2.1993 (M.O. nr. 60/24.3.1993); *Deciziile nr. 14 și 15* din 10.3.1993 (M.O. nr. 96/18.5.1993).



*subordonare*, născute din voința legiuitorului sau a subiectului supraordonat. *Raporturile juridice de conflict* (raporturile contravenționale, de contencios administrativ), reprezintă o grupă aparte de raporturi juridice cu trăsături specifice, asemănătoare celor de subordonare. Cei aflați în calitatea de subiecte de drept ale autorității (administrative sau de jurisdicție), sunt chemați să constate și să sancționeze fapte periculoase inferioare contravenției, să dispună anularea actelor administrative ilegale, recunoașterea drepturilor pretinse și recuperarea pagubelor. *Raporturile de colaborare* sunt născute și realizate prin manifestarea de voință a ambelor subiecte în condiții expres prevăzute. În aceste raporturi, ambii subiecți (sau numai unul), sunt purtătorii voinței autorității publice, colaborează – de pe poziții egale – în vederea realizării unui obiectiv administrativ, adoptării unei decizii administrative etc.

Relațiile sociale care se nasc în cadrul și pentru realizarea activității administrative a organelor administrației publice, reglementate de către normele dreptului administrativ, alcătuiesc o grupă aparte de raporturi juridice, *raporturile juridice administrative*.

Vastitatea activității administrative determină apariția, în cadrul acesteia, și a altor raporturi juridice, așa cum în mod frecvent apar, raporturile juridice civile, comerciale, raporturile

juridice de muncă etc. Dar, raporturile juridice administrative (în care cel puțin una din părți trebuie să fie un organ al administrației publice), sunt raporturi care, în temeiul puterii de stat, au la bază – în cele mai frecvente cazuri – *subordonarea* unuia dintre subiecți față de celălalt sau *colaborarea* acestora.

O privire asupra trăsăturilor caracteristice raporturilor juridice administrative ar permite înțelegerea noțiunii de raport juridic administrativ.

**§ 2. Trăsăturile caracteristice raporturilor de subordonare<sup>56</sup>.** Raporturile juridice administrative au unele trăsături specifice<sup>57</sup>, a căror analiză prezintă însemnătate teoretică și practică. Aceste trăsături profilează și deosebirile existente între raporturile juridice administrative și celelalte raporturi juridice.

*52. Raporturile juridice administrative se nasc în cadrul și pentru realizarea activității administrative, ca formă fundamentală a activității de stat. În acest sens, raporturile*

<sup>56</sup> Asupra particularităților celorlalte forme ale raporturilor administrative (conflict, colaborare) se vor face referiri în paragrafele ulterioare.

<sup>57</sup> R. Ionescu, *Drept administrativ*, București, 1970, p. 28-31.

juridice administrative se disting față de celelalte raporturi juridice, născute în cadrul și pentru realizarea celorlalte forme fundamentale de activitate (de exercitare nemijlocită a puterii de stat, de distribuire a justiției, de supraveghere a respectării legilor), precum și față de raporturile care se nasc între diverse formațiuni colective, între acestea și persoanele fizice sau între persoanele fizice.

53. Raporturile juridice administrative sunt *raporturi de putere*. Organele administrației publice sunt înființate și organizate în vederea realizării puterii executive, iar raporturile juridice administrative la care participă sunt raporturi de putere. Acest fapt determină întotdeauna prezența, în cadrul acestor raporturi juridice a unui organ al autorității publice, care acționează în calitate de subiect investit cu atribuții de putere. *În toate raporturile juridice administrative, întotdeauna, unul din subiectele raportului juridic administrativ, trebuie să fie un organ al autorității publice administrative.*

54. *Raporturile juridice administrative sunt raporturi de subordonare ale unuia din subiecți față de celălalt* (subiectul supraordonat, care acționează în calitate de subiect investit cu atribuții de putere, și subiectul subordonat). Dacă, din acest

punct de vedere, raporturile juridice administrative se disting, evident de *cele civile* – întemeiate pe principiul egalității părților – față de raporturile *juridice de muncă*, în practică, în sectoarele administrației publice, distincția este mai dificilă, întrucât acestea pot acționa, atât în calitate de organ de stat, cât și în calitate de parte contractantă.

Având în vedere aceste principale trăsături, se poate afirma că, *raporturile juridice administrative de subordonare alcătuiesc acea categorie de raporturi juridice, născute în cadrul și pentru realizarea activității administrației publice, care se întemeiază pe subordonarea unui subiect față de celălalt.*

### § 3. Nașterea raporturilor de drept administrativ.

Apariția raportului juridic administrativ și, în mod special, determinarea momentului nașterii, prezintă o însemnătate deosebită, pentru că din acest moment se angajează responsabilitatea administrativă.

Raporturile juridice administrative pot fi generate printr-o manifestare unilaterală de voință<sup>58</sup> (din inițiativa unuia din subiecți sau din inițiativa unui terț), dintr-un fapt juridic și, în

---

<sup>58</sup> T. Drăganu, *Actele de drept administrativ*, București, E.S., 1959, p. 11-18.



mod excepțional, ele pot fi generate direct în temeiul legii.

1) În cadrul activității administrative un raport juridic administrativ poate lua naștere din inițiativa subiecților care pot fi: organe administrative, organe aparținând altor categorii de organe ale statului, persoane fizice și juridice. Un raport juridic administrativ poate lua naștere și din inițiativa unei terțe persoane. De regulă, aceste raporturi juridice administrative, care iau naștere din inițiativa unei terțe persoane, se nasc pe baza unor sesizări sau reclamații făcute de persoane fizice sau juridice cu privire la încălcarea dispozițiilor legale de către un organ al administrației publice, sau de către un funcționar al acesteia. Dacă – de exemplu – sesizarea este făcută unui organ administrativ de specialitate, în legătură cu activitatea unui anumit organ al administrației publice, organul de specialitate îndrituit va controla activitatea organului reclamat, care a încălcat dispozițiile legale. În felul acesta se naște un raport juridic administrativ între aceste două organe ale administrației publice, pe baza sesizării sau reclamației făcută de o terță persoană.

În principiu, ceea ce caracterizează majoritatea raporturilor juridice administrative constă în faptul că, părțile nu sunt egale din punctul de vedere al consimțământului. Un raport juridic administrativ poate lua naștere fără consimțământul



celeilalte părți și, în anumite împrejurări, chiar împotriva voinței acesteia. Raporturile juridice administrative care se nasc împotriva voinței celeilalte părți, de regulă, sunt acelea care se referă la aplicarea unor măsuri de constrângere. Această trăsătură specifică a raportului juridic administrativ se explică prin aceea, ca organele administrative fiind obligate să asigure executarea dispozițiilor legii, în numele puterii de stat, au și dreptul ca, în limita competenței stabilite prin lege, să pretindă celorlalte subiecte de drept, indiferent de consimțământul lor, executarea obligațiilor pe care le au, sau abținerea de la unele acțiuni interzise de lege.

Subiectele raportului juridic administrativ sunt obligate să respecte dispozițiile legilor și ale celorlalte acte normative. Dacă acestea nu execută obligațiile care izvorăsc din raporturile juridice administrative la care participă, ele vor fi supuse responsabilității administrative, disciplinare, penale sau materiale, indiferent dacă au calitatea de organe ale administrației publice, sau au calitatea de funcționari de stat sau de persoane fizice participante la raportul juridic administrativ. Nerespectarea drepturilor și obligațiilor, care formează conținutul raportului juridic administrativ, poate cauza un prejudiciu nu numai autorităților publice, dar și unor persoane fizice și juridice. Autorul încălcării dispozițiilor legale va fi

obligat să răspundă față de persoana fizică sau juridică ale cărei drepturi stabilite de lege au fost încălcate. De pildă, un funcționar competent să constate o contravenție, pe lângă plata unei amenzi, dispune și confiscarea unor bunuri ale contravenientului, care ulterior contestă aplicarea acestei sancțiuni. Dacă organul de stat competent constată că funcționarul de stat a dispus în mod ilegal confiscarea, iar ulterior bunurile confiscate s-au deteriorat, funcționarul va răspunde de această faptă și va fi obligat la despăgubiri. Neexecutarea obligațiilor legale, poate angaja răspunderea subiecților de drept participanți la raporturile juridice administrative atât față de autoritatea de stat cât și față de persoanele fizice.

2) Pentru a ne afla în prezența raporturilor juridice concrete este necesară intervenția unor fapte cărora legea să le recunoască relevanța juridică, respectiv, faptele juridice.

a) În dreptul administrativ, în categoria faptelor juridice un loc deosebit îl ocupă *actele juridice* (manifestările de voință în scopul de a crea, modifica sau stinge un raport juridic). Actul administrativ – manifestarea unilaterală de voință emanând de la un organ al administrației publice – este săvârșit tocmai în scopul de a produce efecte juridice. El constituie izvorul

principal al raporturilor juridice administrative. Din punctul de vedere al cercetării rolului îndeplinit de actul administrativ în procesul apariției raporturilor juridice, aceasta trebuie efectuată diferențiat, în funcție de caracterul actului *normativ sau individual*.

Astfel, actele administrative cu caracter normativ reprezintă manifestări de voință ale organelor care înfăptuiesc activitatea executivă și care prevăd o regulă generală de conduită, formulată pe cale principală, în abstract, în vederea aplicării la o categorie nedeterminată de persoane. Cu titlu de exemplu: *necomunicarea*, de către autoritatea administrativă, al cărei act a fost atacat în justiție (în temeiul Legii nr. 29/8.11.1990), în termenul stabilit de tribunal, “a documentației care a stat la baza emiterii actului, precum și orice alte lucrări necesare pentru soluționarea cauzei”, obligă pe conducătorul acesteia la o *amendă* de 500 lei pentru fiecare zi de întârziere nejustificată. Același act normativ prevede, în cazul nerespectării termenului fixat de tribunal, pe lângă amendă, și, acordarea, reclamantului, a unor daune pentru întârziere.

Actul administrativ individual reprezintă manifestarea de voință a organului care îndeplinește activitatea executivă și care creează, modifică sau stinge drepturi subiective sau obligații în sarcina uneia sau mai multor persoane dinainte stabilite. În

consecință, această categoric de acte constituie izvoare directe ale raporturilor juridice administrative, stabilind în favoarea sau în sarcina unor subiecte determinate drepturile și obligațiile care vor alcătui conținutul raportului juridic respectiv. În acest sens, unele raporturi juridice iau naștere în temeiul unor acte administrative individuale emise de către organele administrative cu competență generală (prin care se stabilesc obligații concrete în sarcina unor organe de specialitate). De exemplu, nașterea unui raport juridic administrativ ca urmare a dispoziției de transmitere a unui bun mobil între două unități subordonate aceluiași organ central sau local de specialitate. Alte raporturi juridice, deloc neglijabile sub aspectul frecvenței lor, iau naștere în temeiul unor acte administrative individuale, emise de către organele administrației publice la cererea celor interesați (diversele certificate, autorizații de înstrăinare a unor bunuri, autorizații de exercitare a unor profesii etc.). În aceste raporturi juridice manifestarea de voință a beneficiarului unui asemenea act, constituie doar o *condiție* a emiterii actului, întrucât numai *manifestarea de voință unilaterală a organului administrativ*, concretizată în actul juridic respectiv, produce efecte juridice, poate da naștere unui raport juridic administrativ.

În legătură cu actele administrative individuale se impune



precizarea conform căreia în temeiul acestor acte pot să apară și alte categorii de raporturi juridice cum sunt, de pildă, cele de drept civil, drept financiar, dreptul muncii.

b) Alături de actele juridice produc efecte juridice și unele *fapte materiale juridice*. Evident, nu toate faptele materiale care intervin în viața socială se încadrează în categoria faptelor juridice ci, numai acelea cărora legea le recunoaște efecte juridice.

Faptele materiale juridice pot fi: comisive, omisive și comisiv-omisive. Faptele materiale juridice comisive se caracterizează prin faptul că *efectele juridice pe care le produc sunt consecințe ale îndeplinirii uneia sau mai multora acțiuni*. De pildă, construirea de către un cetățean a unei locuințe, fără autorizația necesară a fi eliberată de organele administrative competente și în afara perimetrului determinat prin planul de sistematizare, are ca efect juridic nașterea unui raport juridic administrativ între organul administrației publice locale și cetățeanul respectiv.

Faptele materiale omisive constau în abținerea de la săvârșirea anumitor acțiuni a căror îndeplinire este prevăzută în mod obligatoriu de lege. De exemplu: conform Legii nr.



61/1991<sup>59</sup>, art. 2, alin. t, constituie contravenție refuzul unei persoane de a da relații pentru stabilirea identității sale. Or, prin neîndeplinirea acestei îndatoriri legale, persoana respectivă săvârșește un fapt omisiv care constituie izvorul unui raport juridic administrativ, stabilit între organul constatat al organului administrativ și persoana fizică respectivă.

Faptele materiale juridice comisiv-omisive produc efecte juridice atât ca urmare a unei acțiuni cât și a unei omisiuni. De exemplu: provocarea sau participarea la scandal în localuri publice și refuzul persoanei de a da relații pentru stabilirea identității sale<sup>60</sup>. Persoana fizică săvârșește un fapt comisiv-omisiv care generează un raport juridic administrativ.

O alta clasificare a faptelor materiale juridice este aceea a faptelor materiale juridice licite și a faptelor materiale juridice ilicite (a căror exemplu tipic îl reprezintă contravențiile).

c) În afară de faptele materiale juridice în activitatea administrativă intervin numeroase acțiuni denumite operații materiale *tehnice*<sup>61</sup>. Aceste operații materiale tehnice, pot să facă parte din categoria celor care se integrează în procedura de

---

<sup>59</sup> Legea 61/91, art. 2, alin. p și t.

<sup>60</sup> "Pentru sancționarea faptelor de încălcare a unor norme de conviețuire socială, a ordinii și liniștii publice" (Legea 61/1991).

<sup>61</sup> Denumire și punct de vedere exprimat de T. Drăganu (*Actele administrative și faptele asimilate lor, supuse controlului judecătoresc potrivit Legii nr. 1/1967*, Cluj, Ed. Dacia, 1970).

elaborare sau de executare a unor acte administrative (întocmirea dosarelor, evidenței etc.) sau să nu facă parte din categoria mai sus amintită, în sensul că nu intervin direct în producerea unor acte administrative (efectuarea unei operații chirurgicale, realizarea unei inovații în tehnologia procesului de producție etc.). Activitățile din ambele categorii de operații tehnice materiale, se caracterizează prin aceea că nu produc efecte juridice prin ele însele, ele nu sunt generatoare de raporturi juridice. În unele situații deosebirea între un fapt material juridic și o operație materială tehnică este dificilă a fi sesizată, în sensul, că, *aceeași activitate faptică* poate fi considerată fie operație materială tehnică, fie fapt material juridic. Din acest motiv este necesară cercetarea atentă a împrejurărilor concrete în care se produce activitatea faptică pentru a o încadra în una din aceste două categorii.

d. În literatura juridică a fost susținut punctul de vedere conform căruia legea poate constitui izvor<sup>62</sup> de drepturi și obligații subiective, după caz, ea le poate modifica sau stinge. În acest sens, un aspect: unele *raporturi juridice au luat naștere*

---

<sup>62</sup> În favoarea acestui punct de vedere s-au manifestat specialiștii în domeniul dreptului constituțional, administrativ, teoria generală a statului și dreptului (T. Drăgan, *Drept constituțional*, p. 214; R. N. Petrescu, *Izvoarele raportului juridic administrativ*, "Studia Napocensia", Ed. Acad., București, 1974, p. 95-103; I. Iovănaș, *Drept administrativ*, op. cit., p. 29 și alții).

*nemijlocit în temeiul legii fără intervenția unui fapt juridic material sau a unui act juridic individual.* Astfel, în 1948, consacrarea principiului egalității în drepturi între bărbați și femei, în legea fundamentală, a avut drept consecință desființarea unor drepturi subiective de Codul civil. Reglementarea constituțională a dus nemijlocit la încetarea unor raporturi juridice și la apariția altora.

*Precizare:* 1) Raporturile juridice administrative – în majoritatea cazurilor – iau naștere în temeiul legii însă prin intervenția unui fapt material sau a unui act juridic individual. 2) În mod excepțional este posibil și în dreptul administrativ să apară raporturi juridice administrative direct, în temeiul legii. Aceste raporturi sunt reglementate de legile organice privind organizarea și funcționarea organelor administrației publice, și privesc, în general, raporturile juridice administrative de subordonare. De pildă: Legea de organizare și funcționare a Guvernului României (Legea nr. 27/1990, Hotărârea Guvernului nr. 793/1992 privind organizarea și funcționarea Ministerului Muncii și protecției sociale, Hotărârea Guvernului nr. 799/1992 privind organizarea și funcționarea Ministerului Sănătății etc.

În privința cercetării *momentului nașterii raportului juridic administrativ*, acesta trebuie privit în strânsă legătură cu

factorii determinanți ai apariției lui:

a) Raporturile juridice administrative apărute în temeiul unui act administrativ, produc efecte juridice din momentul intrării în vigoare (actele normative) sau din momentul comunicării actului (în cazul actelor administrative individuale).

b) Raporturile juridice administrative apărute ca urmare a săvârșirii unui fapt juridic material, se consideră că data producerii activității materiale constituie și momentul nașterii raportului juridic.

c) Raporturilor juridice administrative apărute în temeiul direct al legii – fără intervenția faptelor juridice – se consideră data intrării în vigoare a legii, drept moment al nașterii raportului juridic.

55. În privința *modificării raportului juridic administrativ*, în situația în care temeiul nașterii acestuia l-a constituit un act juridic, modificarea actului juridic are drept consecință și modificarea raportului juridic administrativ. Aceste modificări privesc în mod deosebit obiectul și conținutul raportului juridic administrativ.

55'. În privința *stingerii raportului juridic administrativ* aceasta poate fi determinată de mai multe cauze, cum sunt



realizarea obiectului, revocarea sau anularea actului juridic administrativ care a generat raportul juridic, moartea subiectului persoană fizică.

**§ 4. Elementele constitutive ale raporturilor juridice administrative.** Elementele constitutive ale raportului juridic administrativ sunt asemănătoare celorlalte raporturi juridice, și anume: *subiectele, obiectul și conținutul*.

56. *Subiecte* într-un raport juridic administrativ, pot fi persoane fizice sau juridice. Întrucât, ele nu au o poziție egală în cadrul raportului juridic administrativ – unul din subiecți putându-și impune în mod unilateral voința – pentru o mai lesnicioasă înțelegere a poziției lor în cadrul raportului juridic dat, pot fi denumite generic, subiecte supraordonate și subiecte subordonate. Această realitate nu ne poate conduce la concluzia conform căreia subiectele supraordonate ar avea numai drepturi, iar cele subordonate obligații. Frecvente raporturi juridice administrative se nasc din inițiativa subiectelor subordonate, persoane fizice<sup>63</sup> sau juridice, tocmai în legătură cu dobândirea unor drepturi. În raporturile juridice administrative subiectele

<sup>63</sup> În mod deosebit, cele privitoare la atribuirea de spații locative, eliberarea de autorizații pentru construcții, acte de stare civilă etc.



supraordonate sunt organele administrative. Ele pot intra în raporturi juridice administrative cu alte organe administrative, cu alte persoane juridice, persoane fizice.

În privința subiectelor raportului juridic administrativ, s-ar impune precizarea conform căreia și alte organe ale statului, cu un profil fundamental bine precizat (legislative, de distribuire a justiției, de supraveghere a respectării legilor), pot desfășura – chiar destul de frecvent – o activitate executată și pot apărea în calitate de subiecte supraordonate sau subordonate. Totuși, această calitate nu poate fi privită ca fiind de esența activității administrative, întrucât ele nu sunt subiecte ale unor raporturi juridice născute în cadrul și pentru realizarea activității administrative a statului. În general, ierarhia în activitatea de stat implică subordonarea și supraordonarea. De asemenea, nu pot fi omise nici raporturile între organele de stat (între cele legislative și cele ale administrației publice), precum și cele dintre organele administrației publice, aflate însă pe aceeași treaptă a ierarhiei administrative (de pilda, raporturile dintre Ministerul Învățământului și Științei, Ministerul Afacerilor Externe, Ministerul Culturii), în care organul administrativ nu are calitatea de subiect supraordonat, raporturile fiind de colaborare.

Calitatea de subiect supraordonat poate fi conferită și unei

persoane fizice atunci când prin lege în se stabilesc atribuții speciale în legătură cu funcția pe care o ocupă în cadrul organului administrativ din care face parte. Astfel, Legea 32 din 1968 face referire la ofițerii și subofițerii de miliție precum și la primar, care pot constata și sancționa anumite contravenții. În privința subiectelor subordonate acestea pot fi: persoane fizice; persoane juridice, organele administrative (cu excepția Consiliului de Miniștri).

Cu privire la capacitatea administrativă a părților, în raportul juridic administrativ ea nu poate fi desprinsă dintr-o reglementare juridică unitară, asemănătoare, de pildă, reglementării privitoare la capacitatea juridică civilă. Capacitatea juridică administrativă reprezintă posibilitatea participării unei persoane în calitate de subiect independent în raporturile juridice administrative. În privința acestei posibilități, la nivelul formațiunilor colective, studiul legii de organizare și funcționare a fiecăreia în parte, ne indică faptul dacă legiuitorul le-a conferit sau nu, posibilitatea participării – în nume propriu – în cadrul raporturilor administrative. Mai dificilă – sub aspectul reglementărilor legislative cât și a cercetărilor teoretice și practice – apare capacitatea persoanei fizice de a intra în raporturi juridice administrative. Astfel, în dreptul administrativ nu este cunoscută regula, conform căreia să se stabilească limita

de vârstă, privind capacitatea de exercițiu a persoanei fizice.

În activitatea practică, în marea majoritate a raporturilor administrative – în care unul din subiecți este o persoană fizică – aceasta întrunește condițiile capacității de exercițiu, stabilite prin normele dreptului civil sau ale dreptului muncii. Dar, în absența unei norme care să stabilească limita de vârstă de la care minorul ar fi capabil să-și exercite, personal, drepturile și obligațiile administrative, acesta, și le poate exercita, personal, la orice vârstă<sup>64</sup>. De exemplu, solicitarea de către minor a intervenției autorității tutelare, îndeplinirea – în cazul minorului proprietar de imobil – a obligațiilor administrativ-financiare stabilite de organul competent, dreptul de a primi – în mod gratuit – manuale și burse școlare, luarea de măsuri de executare silită împotriva minorului (internarea într-un institut de reeducare, tratament medical obligatoriu).

57. *Cu privire la obiectul și conținutul raporturilor juridice administrative.* În această privință, se poate afirma că acestea sunt asemănătoare celorlalte raporturi juridice, cu particularizarea elementului administrativ specific. Astfel, *obiectul* raporturilor juridice administrative îl constituie

---

<sup>64</sup> Datorită particularităților psiho-fizice ale minorului se poate vorbi de incapacitatea sa de fapt, fără ca dreptul administrativ să fi stabilit incapacitatea de drept a acestuia.

conduita părților, respectiv, acțiunea sau abținerea subiecților de a săvârși anumite fapte, iar *conținutul* raporturilor juridice administrative îl formează drepturile și obligațiile părților cu particularitatea conform căreia, organul administrativ, în calitate de subiect al raportului juridic administrativ, nu are *facultatea* de a exercita sau nu drepturile, ci, *obligația* de a le exercita. Exercițiul drepturilor subiective ale organelor administrative reprezintă obligația legală a acestora. Competența organelor administrative nu poate fi confundată cu un drept subiectiv al acestora, drept pe care l-ar putea exercita sau nu. Drepturile organelor administrative, în general, reprezintă obligații ale acestora. Evident, raporturile juridice administrative pot fi modificate sau stinse pe căile legale, de foarte multe ori de însuși organul administrativ care le-a instituit. Dar, atât timp cât ele există, organul administrativ respectiv este îndatorat a exercita și drepturile și obligațiile care formează conținutul raporturilor administrative date.



## CUPRINS

|                    |   |
|--------------------|---|
| Preliminarii ..... | 5 |
|--------------------|---|

### TITLUL I

## Considerații generale privind puterea politică și administrația publică contemporană – instrument privilegiat al puterii politice

|                                                             |   |
|-------------------------------------------------------------|---|
| CAPITOLUL I. Privire generală asupra puterii politice . . . | 8 |
|-------------------------------------------------------------|---|

|                     |   |
|---------------------|---|
| § 1. Argument ..... | 8 |
|---------------------|---|

|                                   |    |
|-----------------------------------|----|
| § 2. Fenomene de autoritate ..... | 10 |
|-----------------------------------|----|

### § 3. Puterea politică – Noțiune. Caracteristici.

|                          |    |
|--------------------------|----|
| Instituționalizare ..... | 12 |
|--------------------------|----|

|                  |    |
|------------------|----|
| 1. Noțiune ..... | 12 |
|------------------|----|

|                                             |    |
|---------------------------------------------|----|
| 2. Particularitățile puterii politice ..... | 14 |
|---------------------------------------------|----|

|                                                                          |    |
|--------------------------------------------------------------------------|----|
| 3. Corpul social și puterile exercitate asupra<br>puterii politice. .... | 16 |
|--------------------------------------------------------------------------|----|

|                                     |    |
|-------------------------------------|----|
| 4. Clase și categorii sociale ..... | 16 |
|-------------------------------------|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| 5. Diferențieri regionale ..... | 19 |
|---------------------------------|----|

|                                                        |    |
|--------------------------------------------------------|----|
| 6. Acțiunea corpului social asupra guvernanților . . . | 20 |
|--------------------------------------------------------|----|

|                                |    |
|--------------------------------|----|
| A. Presiunile electorale. .... | 21 |
|--------------------------------|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| B. Presiunile difuze. .... | 22 |
|----------------------------|----|

|                                 |    |
|---------------------------------|----|
| C. Presiunile categoriale. .... | 23 |
|---------------------------------|----|

|                                                                       |    |
|-----------------------------------------------------------------------|----|
| 7. Influența puterii politice a guvernanților asupra societății ..... | 24 |
|-----------------------------------------------------------------------|----|

|                                               |    |
|-----------------------------------------------|----|
| 8. Instituționalizarea puterii politice. .... | 24 |
|-----------------------------------------------|----|

## CAPITOLUL II. Administrația publică contemporană

### – instrument privilegiat al puterii

|                |    |
|----------------|----|
| politice ..... | 26 |
|----------------|----|

|                                                                                |    |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Administrația publică și dezvoltarea economică-socială contemporană ..... | 26 |
|--------------------------------------------------------------------------------|----|

|                                                                 |    |
|-----------------------------------------------------------------|----|
| 9. Elementele din prim-planul administrației contemporane ..... | 26 |
|-----------------------------------------------------------------|----|

|                                                                                                               |    |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| § 2. Rolul partidelor. Complexitatea puterii executive. Succesele tehnocrației în administrația publică. .... | 30 |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|

|                            |    |
|----------------------------|----|
| 10. Rolul partidelor. .... | 31 |
|----------------------------|----|

|                                           |    |
|-------------------------------------------|----|
| 11. Complexitatea puterii executive ..... | 32 |
|-------------------------------------------|----|

|                                                           |    |
|-----------------------------------------------------------|----|
| 12. Succesele tehnocrației în administrația publică ..... | 34 |
|-----------------------------------------------------------|----|

## TITLUL II

### Noțiuni juridice fundamentale.

#### Dreptul administrativ și știința administrației

|                                                  |    |
|--------------------------------------------------|----|
| CAPITOLUL I. Noțiuni juridice fundamentale ..... | 38 |
|--------------------------------------------------|----|

|                                                                |    |
|----------------------------------------------------------------|----|
| § 1. Unele precizări privitoare la puterea politică și stat .. | 38 |
|----------------------------------------------------------------|----|

|                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------|-----------|
| § 2. Normele juridice, dreptul pozitiv, ordinea                |           |
| juridică, dreptul public                                       | 42        |
| 13. Normele juridice                                           | 42        |
| A. Caracterul oficial                                          | 42        |
| B. Caracterul impersonal                                       | 43        |
| C. Caracterul imperativ                                        | 43        |
| D. Regula de drept sancționabilă                               | 43        |
| 14. Dreptul pozitiv                                            | 44        |
| 15. Ordinea juridică                                           | 44        |
| 16. Dreptul public                                             | 45        |
| § 3. Puterea politică – izvor al instituțiilor și al dreptului | 47        |
| 17. Constituirea instituțiilor                                 | 49        |
| 18. Edictarea dreptului                                        | 50        |
| 19. Respectarea instituțiilor și a normelor juridice           | 51        |
| § 4. Administrația și puterea publică                          | 54        |
| <b>CAPITOLUL II. Administrația publică, dreptul</b>            |           |
| <b>administrativ și știința administrației</b>                 | <b>58</b> |
| § 1. Administrația publică                                     | 58        |
| § 2. Dreptul administrativ                                     | 62        |
| 20. Privire de ansamblu                                        | 62        |
| 21. Scurt istoric                                              | 67        |
| 22. Dreptul administrativ – partea generală                    |           |
| și specială                                                    | 74        |
| 23. Dreptul administrativ român este un drept în               |           |

|                                                                                                                                      |    |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| plină transformare. ....                                                                                                             | 76 |
| § 3. Știința administrației. ....                                                                                                    | 78 |
| § 4. Conexiuni și delimitări între dreptul administrativ,<br>știința administrației și alte ramuri ale științei și<br>dreptului .... | 85 |
| 24. Dreptul administrativ și știința administrației ...                                                                              | 85 |
| 25. Știința dreptului administrativ ....                                                                                             | 89 |
| 26. Dreptul constituțional ....                                                                                                      | 90 |
| 27. Drept civil. ....                                                                                                                | 92 |
| 28. Dreptul administrativ și dreptul financiar ....                                                                                  | 94 |
| 29. Dreptul muncii. ....                                                                                                             | 95 |
| 30. Dreptul administrativ și dreptul familiei ....                                                                                   | 96 |

### TITLUL III

#### Regula de drept

|                                                             |     |
|-------------------------------------------------------------|-----|
| 31. Privire generală. ....                                  | 98  |
| <b>CAPITOLUL I. Norma juridică administrativă</b> ....      | 99  |
| 32. Concept. ....                                           | 99  |
| 33. Structură. ....                                         | 100 |
| 34. Clasificare. ....                                       | 101 |
| 1. Obiectul reglementării. ....                             | 102 |
| 2. Caracterul dispoziției. ....                             | 103 |
| <b>CAPITOLUL II. Izvoarele dreptului administrativ</b> .... | 104 |



|                                                                                                |     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 35. Concept de izvor material și formal .....                                                  | 104 |
| <i>Secțiunea I. Izvoarele materiale</i> .....                                                  | 105 |
| <i>Secțiunea a II-a. Izvoarele formale</i> .....                                               | 112 |
| § 1. Izvoarele formale ale normei juridice. ....                                               | 112 |
| § 2. Constituția. ....                                                                         | 115 |
| 36. Texte constituționale de principiu și privitoare<br>la domeniul special de referință ..... | 116 |
| 37. Titlul I și dispozițiile comune din titlul II<br>(cap. I) .....                            | 117 |
| 38. Consacrarea instituțiilor administrative .....                                             | 119 |
| 39. Texte constituționale privind competența<br>și procedura. ....                             | 121 |
| § 3. Legile și reglementările administrative<br>emise în executarea legii. ....                | 123 |
| 40. Precizări de principiu. ....                                                               | 123 |
| 1. Forța juridică. ....                                                                        | 124 |
| 2. Domenii de reglementare. ....                                                               | 124 |
| 41. Legile organice. ....                                                                      | 125 |
| 42. Legile ordinare. ....                                                                      | 126 |
| 43. Observații. ....                                                                           | 126 |
| 44. Conflictul temporal de legi. ....                                                          | 128 |
| 45. Reglementările administrative emise în<br>executarea legii. ....                           | 129 |
| 1. Domenii exclusive de reglementare .....                                                     | 130 |
| 2. Rezerve. ....                                                                               | 130 |

|                                                                                             |            |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 46. Titularii actelor administrative emise pentru<br>organizarea executării legilor .....   | 131        |
| 47. Regimul special al ordonanțelor.<br>Delegarea legislativă .....                         | 133        |
| 48. Codificarea.....                                                                        | 134        |
| 49. Tratatelor și alte reglementări internaționale,<br>izvoare de drept administrativ ..... | 136        |
| 50. Continuitate.....                                                                       | 139        |
| 51. Observații.....                                                                         | 140        |
| <b>CAPITOLUL III. Raportul juridic administrativ .....</b>                                  | <b>141</b> |
| § 1. Considerații generale.....                                                             | 141        |
| § 2. Trăsături caracteristice.....                                                          | 143        |
| 52. Născute în cadrul și pentru realizarea<br>activității administrative .....              | 143        |
| 53. Raporturi de putere.....                                                                | 144        |
| 54. Raporturi de subordonare.....                                                           | 144        |
| § 3. Nașterea raporturilor de drept administrativ .....                                     | 145        |
| 55. Modificarea și stingerea raportului juridic ....                                        | 155        |
| § 4. Elementele constitutive .....                                                          | 156        |
| 56. Subiecte.....                                                                           | 156        |
| 57. Obiectul și conținutul .....                                                            | 159        |



|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 48. Cădere în vârstă .....                                                                  | 134 |
| 49. Tratatul și alte reglementări internaționale,<br>revizuire de drept administrativ ..... | 135 |
| 50. Continuitate .....                                                                      | 139 |
| 51. Observații .....                                                                        | 140 |
| CAPITOLUL III. Raportul juridic administrativ .....                                         | 141 |
| § 1. Considerații generale .....                                                            | 141 |
| § 2. Trăsături caracteristice .....                                                         | 143 |
| 52. Născute în cadrul activității de organizare<br>activității administrative .....         | 143 |
| 53. Raporturi de putere .....                                                               | 144 |
| 54. Raporturi de subordonare .....                                                          | 144 |
| § 3. Nașterea raportului de drept administrativ .....                                       | 145 |
| 55. Modificarea și stingerea raportului juridic .....                                       | 155 |
| § 4. Elementele constitutive .....                                                          | 156 |
| 56. Subiecte .....                                                                          | 156 |
| 57. Obiectul și conținutul .....                                                            | 159 |

B.C.U. "M. EMINESCU" IAȘI

Tipografia



Botoșani

Tel./fax: 0231-530068 .





BCU IAS// CENTRAL UNIVERSITY LIBRARY

13 ~~587~~ / 02

ISBN 973-9237-60-6